
ESB og rekstrarumhverfi fyrirtækja

Skýrsla Evrópustrauma um möguleg áhrif ESB-aðildar á rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja með tilliti til utanríkisverslunar og samkeppnishæfni.

UNNIÐ FYRIR

FÉLAG  ATVINNUREKENDA



ÍSLENSK-EVRÓPSKA VERSLUNARRÁÐIÐ
The Icelandic - EU Trade Council

UNNIÐ AF

 evrópustraumar

Það eru heilræði hvers skynsams húsbónda, að reyna að framleiða aldrei heima fyrir það sem kostar hann meira að gera sjálfur en að kaupa.

Adam Smith, Auðlegð þjóðanna (1776)

Í kerfi fullkomlega frjálsra viðskipta, beinir sérhvert land fjármagni og vinnuafli sínu í þann rekstur sem skilar hverju landi mestu. Þessi leit að eigin ávinningi stuðlar að ávinningi allra. Með því að örva iðnað, umbuna hugviti og nýta sem best sérstöðu hvers lands sem náttúran býður upp á, nýtist vinnuafli með sem hagkvæmustum og skilvirkustum hætti; og með því að auka framleiðslu eykst heildarávinningur, og bindur saman hagsmuni og samspil þjóða um allan hinn siðmenntaða heim.

David Ricardo, On the Principles of Political Economy and Taxation (1817)

ESB og rekstrarumhverfi fyrirtækja

Skýrsla Evrópustrauma um möguleg áhrif ESB-aðildar á rekstrarumhverfi íslenskra fyrirtækja með tilliti til utanríkisverslunar og samkeppnishæfni.

Útgefið í júní 2026.

© Evrópustraumar 2026

Höfundur: Hallgrímur Oddsson, stofnandi og framkvæmdastjóri Evrópustrauma.

Rafræn útgáfa er aðgengileg á atvinnurekendur.is og evropustraumar.is.

Ábendingar og athugasemdir berist til evropustraumar@evropustraumar.is

Prentun: Umslag

Fyrirvari: Skýrslan er unnin af Evrópustraumum að beiðni Félags atvinnurekenda og Íslensk-eyrópska verslunarráðsins. Niðurstöður og greiningar sem fram koma eru höfundar og endurspeglar ekki nauðsynlega afstöðu Félags atvinnurekenda eða Íslensk-eyrópska verslunarráðsins. Evrópustraumar bera ábyrgð á efni skýrslunnar.

Öll réttindi áskilin. Öllum er frjálst að nota efni úr skýrslunni en þess er óskað að getið sé heimildar.

Helstu niðurstöður

1. Tollabandalag ESB og staða Íslands

- Ein veigamesta breytingin fyrir utanríkisverslun Íslands við inngöngu í ESB yrði með aðild að tollabandalagi sambandsins. Innflutningur búvara frá ríkjum ESB myndi opnast og ytri tollskrá gagnvart þriðju ríkjum myndi hækka fyrir fjölda vöruflokka.
- Innflutningstollar á Íslandi eru í dag engir fyrir flesta vöruflokka, að búvörum undanskildum sem njóta hærri verndartolla en landbúnaður í ESB. Vernd íslenskra búvara er ein sú mesta í heimi samkvæmt mælingum OECD og matvælavæð á Íslandi er 36% hærra en meðaltal sex dýrustu ríkja ESB.
- Kostnaður vegna tollskýrslugerðar og umsýslu myndi lækka við inngöngu í ESB fyrir utanríkisviðskipti við önnur aðildarríki.
- Staða Íslands og hinna EES-EFTA ríkjanna á innri markaði ESB en utan tollabandalagsins er sérstök og að mörgu leyti öfundsverð. Fyrirkomulagið hefur veitt Íslandi sjálfstæði í tollamálum og við gerð fríverslunarsamninga.
- Iðnaðarvörur og stór hluti sjávarfangs njóta þegar tollfrelsis til ESB. Aðild að ESB myndi því ekki umbylta vöruviðskiptum við aðildarríkin.
- Fríverslunarnet ESB er stærra en fríverslunarnet EFTA og skarast þau að mestu. Stærsta undantekningin er fríverslunarsamningur Íslands við Kína. Viðskipti milli Íslands og Kína hafa aukist verulega á síðastliðnum áratug og hefur bæði inn- og útflutningur margfaldast.
- Netverslun er aðgengilegri neytendum innan ESB en á Íslandi. Með einfaldara uppgjöri virðisaukaskatts og afnámi tollafgreiðslu yrði netverslun frá ríkjum ESB enn samkeppnishæfari á Íslandi við aðild.

2. Gjaldmiðlamál

- Íslenska krónan hefur reynst sveiflujafnari í efnahagsáföllum, líkt og í fjármálahrininu 2008, og áföll koma fremur fram í formi verðbólgu en auknu atvinnuleysi eins og í evruríkjum. Verðstöðugleiki á Íslandi er aftur á móti mun minni en í evrulöndum, verðbólga er viðvarandi, vaxtastig hátt í samanburði og verðtrygging á lánum og gjöldum er kerfislæg.
- Ef litið er til helstu gengiskrossa þá hefur íslenska krónan sveiflast innan eðlilegra marka á sl. árum. En vegna viðvarandi verðbólgu hefur krónan reynst lélegt tæki til að varðveita verðmæti og viðtæk notkun verðtryggingar hefur búið til sjálfvirkt gangvirki til hækkunar verðbólgu.
- Peningastefna ein leysir ekki verðbólguvanda, þar sem hið opinbera, aðilar á vinnumarkaði og Seðlabanki Íslands leggja öll til verðlagsþróunar. Bein áhrif gjaldmiðils til verðstöðugleika eru helst í gegnum innflutningsverð. Óbein áhrif birtast þó í freistingu aðila til að hækka laun og haga hagstjórn úr takti við framleiðni þar sem afleiðingarnar eru helst til hækkunar verðlags en minni á atvinnuþátttöku og atvinnuleysi.
- Ísland uppfyllir í dag þrjú af fimm Maastricht-skilyrðum fyrir upptöku evru. Frá aldamótum hefur Ísland sjaldnast uppfyllt skilyrði um verðbólgu og vexti.
- Það hefur tekið ný aðildarríki ESB þrjú til nítján ár að taka upp evru frá inngöngu.
- Áhrifin af upptöku evru kæmu fram í lægra vaxtastigi og minni gengisáhættu. Vextir á nýjum lánum til fyrirtækja eru 3,2–5,6% í ríkjum ESB en yfir 10% á Íslandi. Á sl. 10 árum hafa vextir á fyrirtækjalánum verið 3–6% hærri á Íslandi en á evrusvæðinu.
- Að öðru óbreyttu myndi lægra vaxtastig hafa áhrif á íslenska eignamarkaði til hækkunar.

3. Pólítískir straumar og EES-samningurinn

- Breytt stefna Bandaríkjaforseta, aukin samkeppni frá Kína og innrás Rússlands í Úkraínu hafa breytt landslagi alþjóðaviðskipta. Viðbrögð ESB birtast í markmiðum um að auka samkeppnishæfni með einföldun regluverks og auknu sjálfræði evrópsks iðnaðar.
- Áherslubreytingar ESB eru til staðfestingar á ytri ógnum Evrópu og viðurkenning á veikleikum sambandsins og gangverkum þess.
- Boðaðar lagabreytingar ESB til að efla framkvæmd innri markaðarins varða Ísland í gegnum EES-samninginn, m.a. tillögur um frekari einföldun regluverks og sérstakar aðgerðir til verndar eigin iðnaði.
- Fyrir árslok 2027 vill framkvæmdastjórn ESB innleiða áætlun sína um „eina Evrópu, einn markað“, virkja sérstakan iðnaðarhraðal til að efla mikilvægan evrópskan iðnað, afnema hindranir á innri markaðinum og koma á fót fjárfestinga- og sparnaðarbandalagi.
- EES-samningurinn hefur verið Íslandi ábatasamur og ávinningur vegna tollfríðinda er metinn á um 26,6 milljarða króna árið 2024.
- Innbyggður innleiðingarhalli í EES-samningnum og hæg innleiðing geta haft neikvæð áhrif á samkeppnishæfni Íslands, sérstaklega þegar tafir eru á ívilnandi EES-gerðum.
- Geópólítískar sviptingar hafa áhrif á samskipti EES-EFTA ríkjanna og ESB, eins og sást þegar verndaraðgerðir ESB fyrir kísiljárn náðu til Íslands og Noregs. Pólítískt samband er þó traust og hagur ríkjanna að svo verði áfram.

Efnisyfirlit

Helstu niðurstöður	3
ESB og rekstrarumhverfi fyrirtækja	6
1. Tollabandalag ESB og staða Íslands	7
1.1 Staða Íslands á innri markaði Evrópu utan tollabandalagsins	7
1.2 Fríverslunarsamningar	14
1.3 Netverslun innan ESB	23
1.4 Áhrif inngöngu Íslands í (tollabandalag) ESB	24
2. Gjaldmiðlamál	28
2.1 Sveiflujöfnun eða verðstöðugleiki – Króna eða evra	28
2.2 Maastricht-skilyrðin.....	33
2.3 Vaxtaumhverfi í Evrópu og á Íslandi	39
2.4 Möguleg áhrif á eignaverð við inngöngu.....	41
Upptaka evru tekur tíma.....	42
3. Pólítískir straumar og EES-samningurinn	44
3.1 Markmiðin um einföldun regluverks og samþættingu	44
3.2 Aðgerðir ESB til verndar eigin iðnaði	47
3.3 Áhrif á innleiðingu á Íslandi	49
Status quo gærdagsins	50

ESB og rekstrarumhverfi fyrirtækja

Þann 29. ágúst 2026 fer fram þjóðaratkvæðagreiðsla um hvort Ísland eigi að hefja á ný aðildarviðræður við Evrópusambandið um inngöngu. Þegar svo stór spurning er lögð fyrir þjóðina þarf að horfa til margra þátta: efnahagslegra, pólitískra, lagalegra og samfélagslegra.

Í þessari skýrslu Evrópustrauma, sem unnin er fyrir Félag atvinnurekenda og Íslensk-evrópska verslunarráðið, er sjónum beint að rekstrarumhverfi fyrirtækja með tilliti til markaðsaðgengis, fjármögnunar, fyrirkomulags gjaldmiðlamála, samkeppnishæfni og lagaumhverfis. Leitast er við að draga fram bæði mögulegan ávinning og kostnað sem aðild fæli í sér fyrir atvinnurekstur á Íslandi.

Til að meta áhrif aðildar á rekstrarumhverfi fyrirtækja þarf að horfa bæði til þjóðhagslegra skilyrða eins og peningastefnu, vaxtaumhverfis og verðstöðugleika, og til beinna rekstrarþátta á borð við tolla, markaðsaðgengi, fjármögnunarkjör og umfang regluverks.

Skýrslan skiptist í þrjú kafla. Í fyrsta kafla er fjallað um tollabandalag ESB og hvaða áhrif aðild Íslands að ESB gæti haft á utanríkisviðskipti Íslands. Þar er litið til núverandi tollaumhverfis fyrir búvörur, áhrifa á netverslun, fríverslunarsamnings Íslands við Kína, fríverslunarnets EFTA og fríverslunarsamninga ESB.

Í öðrum kafla eru gjaldmiðlamálin til umfjöllunar. Bæði sjálfstæðum gjaldmiðli og myntbandalagi fylgja kostir og gallar. Tengsl efnahagsstjórnar, vinnumarkaðar og peningastefnu eru djúpstæð og þau þarf að greina í samhengi. Í kaflanum er til umfjöllunar fjármálakrísan 2008, evrukrísan, Maastricht-skilyrðin og núverandi vaxtaumhverfi á Íslandi og í Evrópu.

Í þriðja kafla er staða EES-samningsins greind í ljósi pólitískra strauma í Evrópu. Geópólítískar breytingar, áherslur á samkeppnishæfni og strategískt sjálfræði, breytt iðnaðarstefna og einföldun regluverks hafa öll áhrif á þann lagaramma sem hefur tryggt íslenskum fyrirtækjum aðgang að innri markaði Evrópu í rúma þrjú áratugi.

Skýrsla af þessu tagi getur aldrei verið tæmandi um jafn margþætt mál og aðild Íslands að ESB. Með afmörkun, réttum spurningum og ítarlegri greiningu má þó leggja gagnlegt framlag til umræðunnar.

Hallgrímur Oddsson

Framkvæmdastjóri og stofnandi Evrópustrauma – hugveitu

1. Tollabandalag ESB og staða Íslands

1.1 Staða Íslands á innri markaði Evrópu utan tollabandalagsins

Ein veigamesta breytingin á stöðu Íslands við inngöngu í Evrópusambandið yrði með aðild að tollabandalagi sambandsins. Öll 27 aðildarríkin taka þátt í tollabandalaginu án undanþága og er það jafnan álitid einn af hornsteinum efnahagslegrar samþættingar Evrópusambandsríkja. Þrjár meginstoðir undirbyggja vöruviðskipti og tollframkvæmd innan tollabandalagsins:

- Bann við innheimtu tolla í viðskiptum milli aðildarríkjanna og allra gjalda sem hafa samsvarandi áhrif.
- Sameiginleg ytri tollskrá gagnvart þriðju ríkjum og sameiginlegar tollreglur.
- Sameiginleg viðskiptastefna við gerð og framkvæmd fríverslunarsamninga við önnur ríki.

Í framkvæmd þýðir þetta að vara sem hefur verið tollafgreidd inn í eitt aðildarríki getur flust áfram milli aðildarríkja án frekari tolla, upprunavottorða eða annarrar tollmeðferðar. Sameiginleg viðskiptastefna felur jafnframt í sér framsal ríkis á þeirri utanríkisstefnu er varðar samningsgerð fríverslunarsamninga við önnur ríki. Stefnumótun og ákvörðunartaka færast til ráðherraráðsins og framkvæmdastjórn ESB semur fyrir hönd ríkjanna. Framkvæmdastjórnin er einnig fulltrúi ríkjanna 27 á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

Innri markaður Evrópu og tollabandalagið eru náskyld fyrirbæri sem mikilvægt er að gera greinarmun á, sérstaklega þegar staða Íslands er til greiningar. Tollabandalagið fjallar um sameiginlega tollastefnu gagnvart þriðju ríkjum og afnám tolla innan sambandsins. Innri markaðurinn nær víðar og felur í sér frjálst flæði þjónustu, vöru, fjármagns og fólks auk samræmingar regluverks. Tollabandalagið er þannig forsenda þess að innri markaðurinn virki fyrir vöruviðskipti.

Staða Íslands er því að mörgu leyti sérstök. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) felur í sér þátttöku á innri markaði ESB utan tollabandalagsins. Ísland, ásamt Noregi og Liechtenstein¹, heldur þannig sjálfstæði í tollamálum og við gerð fríverslunarsamninga. Það gerir Sviss einnig í gegnum net tvíhliða samkomulaga við ESB og aðild að EFTA.

Þessi sérstaða er óvenjuleg, að mörgu leyti öfundsverð og á sér sögulegar skýringar sem ekki verða raktar í smáatriðum hér. Með því að uppfylla skilyrði um upptöku þess regluverks sem varðar innri markaðinn hefur EES-samningurinn gert Íslandi kleift að nýta víðtækan markaðsaðgang að evrópskum mörkuðum samhliða eigin fríverslunarsamningum við þriðju ríki, bæði í gegnum EFTA og tvíhliða. Á móti fylgja fyrirkomulaginu ákveðnar takmarkanir, einkum

¹ Hér eftir nefnd EES-EFTA-ríkin.

tengdar upprunareglum, tollameðferð og áhrifum á þátttöku í mótun sameiginlegrar viðskiptastefnu ESB. Um stöðu og þróun EES-samningsins er fjallað í 3. kafla.

EES tryggir Íslandi tollfrjálsan útflutning til markaða ESB með flestar vörur, þar af allar iðnaðarvörur, sem eiga uppruna sinn á Íslandi. Er það ólíkt tollabandalaginu sem tryggir frjálsa flutninga alls varnings óháð uppruna eftir að vörur hafa verið tollafgreiddar í einu ríkja ESB. Með sérstökum bókunum við EES-samninginn er flest sjávarfang og hluti landbúnaðarvara einnig tollfrjáls. Ísland nýtur því þegar að stórum hluta tollfrjálsra vöruviðskipta við ESB, ekki er greiddur tollur af innflutningi vara sem eiga uppruna sinn í ESB og útflutningur íslenskra iðnaðarvara er ekki tollaður í ESB. Önnur gjöld, svo sem virðisaukaskattur, úrvinnslugjald, vörugjald, skilagjald og fleira, geta enn átt við.

Almennt tollaumhverfi á Íslandi og í ESB

Á árunum 2015–2017 réðust íslensk stjórnvöld í víðtækar breytingar á fyrirkomulagi almennra innflutningstolla og vörugjalda. Tollar voru felldir niður af öllum vörum óháð uppruna, að búvörum undanskildum, auk þess sem skattstofn virðisaukaskatts (VSK) var breikkaður með tveimur þrepum, 24% og 11% í stað 25,5% áður. Markmið aðgerðanna var að lækka verðlag á helstu vöruflokkum.²

Tollar og önnur gjöld sem falla við milliríkjaviðskipti þjóna helst tvenns konar tilgangi. Annars vegar er þeim ætlað að vernda innlenda framleiðslu og hins vegar afla ríkissjóði tekna. Með víðtæku afnámi tolla og vörugjalda féllu íslensk stjórnvöld frá hinu síðarnefnda fyrir vörur sem ekki keppa við innlendan landbúnað. Samkvæmt niðurstöðu Hagfræðistofnunar leiddu breytingarnar til ávinnings fyrir neytendur og smásöluverð lækkaði í flestum vöruflokkum.³

Í dag bera 89% tollskrárnúmera enga tolla og 99,9% af innfluttum vörum utan búvara eru tollfrjáls. Til samanburðar var hlutfall tollfrjálsra iðnaðarvara 77% árið 2013.⁴ Skilgreining Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar á sjávarafurðum sem iðnaðarvörum en ekki landbúnaðarvörum skýrir helst hvers vegna hlutfallið er ekki 100%. Ýmsir vöruflokkar bera önnur gjöld, til viðbótar við 24% álagðan VSK. Má þar helst nefna vörugjöld af ökutækjum, úrvinnslugjöld fyrir sumar vörur auk umsýslugjalds sem hlýst af tollskýrslugerð.

Ytri tollar ESB eru ólíkir þeim íslensku. Aðeins um 29,1% tollskrárnúmera ber 0% toll. Ef litið er til innfluttra afurða eru um 56,9% iðnaðarvara tollfrjáls í ESB.⁵ Að meðaltali eru almennir tollar á innfluttum vörum, svokallaðir MFN-tollar⁶, 0% á Íslandi en 2,4% í ESB. Ýmsar vörur bera síðan

² Forsætisráðuneytið. Afnáam tolla og vörugjalda skilaði sér til neytenda. September 2017.

³ Hagfræðistofnun. Áhrif afnáms tolla og vörugjalda á verðlag. September 2017.

⁴ WTO. World Tariff Profiles 2014 og WTO Iceland Tariff profile 2024.

⁵ Greiningin byggist á nýjustu tölum WTO sem eru fyrir árið 2024.

⁶ MFN stendur fyrir Most Favoured Nation og vísar til grundvallarskilyrða WTO um að ríkjum sé ekki mismunað þegar lönd leggja tolla á innflutning, þ.e. að sömu tollar gildi fyrir alla nema fríverslunarsamningar kveði á um annað.

hærri tolla við innflutning frá þriðju ríkjum, ef ekki er til staðar fríverslunarsamningur. Tollar ESB á fatnað eru 12% að meðaltali, skór bera 8–17% tolla, sjónvörp 14%, reiðhjól 14%, fólksbílar 10% og heimilistæki á borð við ísskápa, þvottavélar og uppþvottavélar bera 2–3% toll. Tölvur og símar bera enga tolla samkvæmt samningum WTO um upplýsingatækni. Til viðbótar hafa sérstakar verndaraðgerðir ESB áhrif á endanlegt innflutningsverð eða möguleika til innflutnings. Með tollum, tollkvótum og ákveðnum skilyrðum hefur ESB þannig t.d. brugðist við erlendri samkeppni í framleiðslu rafbíla og stáls.

Þær tollskrár sem hér eru til umfjöllunar leggja á almenna innflutningstolla. Fríverslunarsamningar ESB við þriðju ríki hafa síðan áhrif til lækkunar. Samningar ESB, sem eru til umfjöllunar í kafla 1.2, eru ólíkir að umfangi en gera flestir innflutning iðnaðarvara tollfrjálsan. Háir almennir tollar ESB undirbyggja þannig samningsstöðu sambandsins í fríverslunarviðræðum við þriðju ríki. Hagsmunir þriðju ríkja af því að semja um fríverslun við ESB eru ríkir, enda innri markaðurinn einn af sterkustu neytendamörkuðum heims. Hvað varðar viðskipti milli ESB-ríkja þá er ein meginstöð tollabandalagsins afnám tollskýrslugerðar þegar vörur flytjast milli ríkjanna. Vörur sem eiga uppruna sinn í ESB eða hafa verið tollafgreiddar í einu ríki þess krefjast því hvorki tollskýrslu né tollafgreiðslu þegar þær flytjast til annars aðildarríkis. VSK-meðferð á þó enn við og fyrir ákveðnar vörur, t.d. áfengi og tóbak, eru viðskipti gerð í gegnum sérstakt eftirlitskerfi.

Sérstaða búvara

Allt annað fyrirkomulag á við um innfluttar landbúnaðarafurðir á Íslandi en aðrar vörur. Búvörur eru veigamesti vöruflokkurinn sem stendur að stærstu leyti utan EES-samningsins auk þess sem háir tollar eru í gildi fyrir innflutning þeirra frá öðrum ríkjum. Því er um að ræða þann þátt sem myndi breytast einna mest við aðild Íslands að ESB. Áhrifin yrðu víðtæk en stefna Íslands í dag varðar hag framleiðenda, neytenda, innflytjenda og ríkissjóðs. Í þessari skýrslu eru áhrif á framleiðendur og ríkissjóð ekki til sérstakrar umfjöllunar, heldur er sjónum beint að mögulegum markaðsáhrifum.

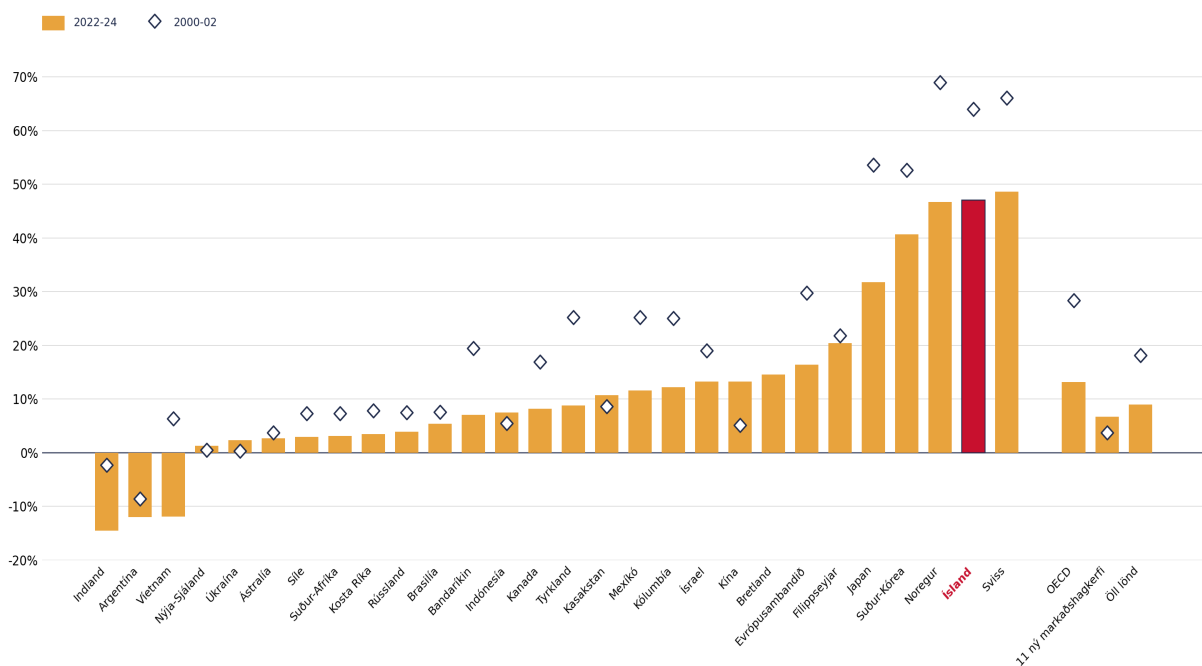
Ísland býr við eitt umfangsmesta stuðnings- og verndarkerfi landbúnaðar meðal þróaðra ríkja. Samkvæmt mælingum OECD er svokallaður PSE-stuðningsstuðull⁷ um 47% á Íslandi, sem sýnir að nær helming tekna bænda má rekja til opinbers stuðnings eða verndaraðgerða. Til samanburðar er sama hlutfall um 16,4% innan ESB. Árið 2024 voru um 66% landbúnaðarvara tollfrjáls í samanburði við um 31% innan ESB samkvæmt gögnum WTO. Hærra hlutfall hjá Íslandi skýrist helst af því að með tollum stendur Ísland vörð um *sinn* landbúnað, þ.e. þær

⁷ Á ensku Product Support Estimate, PSE.

framleiðslugreinar sem stundaðar eru hér á landi en ekki aðrar. Í þeim vöruflokkum, t.d. kjöti og mjólkurvörum, eru tollar hærrí en hjá ESB.

Tvennt skýrir muninn á stuðningsstuðli OECD milli Íslands og ESB. Annars vegar eru það beingreiðslur og annar beinn fjárstuðningur ríkisins til bænda. Hins vegar eru það verndaraðgerðir á borð við tolla og tollkvóta sem takmarka innflutning á landbúnaðarvörum. Um helmingur stuðningsins á Íslandi er tollvernd sem færir ábata frá neytendum til framleiðenda. Framleiðslustyrkir til mjólkurframleiðslu og greiðslur til sauðfjárræktar útskýra síðan stærstan hluta annars stuðnings hins opinbera til landbúnaðar.⁸

Stuðningur ríkja við landbúnað samkvæmt PSE-stuðningshlutfalli OECD á Íslandi og í öðrum löndum 2022–2024



PSE-stuðningshlutfall OECD á Íslandi og í samanburðarlöndum. EFTA-ríkin eru í sérflokki í Evrópu með um þrisvar sinnum hærrí stuðning í formi tolla og beingreiðslna. Á þessari öld hefur hlutfallið almennt farið lækkandi um allan heim, einnig á Íslandi. Heimild: OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* 2025.

Íslenskir tollkvótar

Líkt og í öðrum EFTA-ríkjum þá skipa tollkvótar veigamikil hlutverk í landbúnaðarstefnu íslenskra stjórnvalda. Kvótarnir eru útgefnir ýmist til sex eða tólf mánaða í senn og með þeim er sett hámark á það magn sem má flytja inn af búvörum á lægri eða engum tollum. Allur innflutningur utan tollkvóta ber iðulega háa tolla, bæði 30% verðtoll að jafnaði og magntolla.⁹

Íslensku kvótarnir eru aðgreindir eftir upprunalöndum. Stærsti kvótapotturinn er fyrir búvörur frá ESB og til viðbótar eru sérstök útboðsferli fyrir innflutning samkvæmt almennum

⁸ OECD, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* 2025.

⁹ Verðtollur reiknast sem hlutfall af innflutningsverði vöru og magntollur sem krónutala á hvert kíló.

WTO-samningum, frá Bretlandi og frá EFTA-ríkjunum Noregi og Sviss. Í ljósi nýlegra fríverslunarsamninga við Mercosur-ríkin má gera ráð fyrir að enn annar tollkvótapottur bætist við fyrir innflutning frá S-Ameríku, þótt heildarkvótar fyrir innflutning breytist ekki sjálfvirkt við þá ráðstöfun.

Tollkvótar landbúnaðarafurða – ESB og WTO (12 mánuðir)

Vara	ESB tollkvótar	WTO tollkvótar	
	Magn (tonn)	Magn	Magn tollur (kr/kg)
Nautgripakjöt	696	95	927 (nýtt/fryst), 564 (beinlaust)
Svínakjöt	700	64	69 – 751
Alifuglakjöt	1.056	59	276 – 379
Lamba- og kindakjöt		345	201 – 691
Ostur og ystingur	380	119	198 – 304
Smjör og önnur fita	–	53	372
Fuglsegg	–	76	145 – 610
Kjöt saltað/þurrkað/reykt	100	–	
Pylsur og þess háttar kjöt	250	–	
Annað kjöt unnið/varið skemmdum	400	86	44 – 976

Tollkvótar á landbúnaðarvörum frá ESB og samkvæmt WTO-samningum. ESB tollkvótar eru gjaldfrjálssir (0% tollur, 0 kr/kg). WTO-kvótar bera magntolla (kr/kg) eins og sýnt er. Heimild: Auglýsingar atvinnuvegaráðuneytisins um ESB-tollkvóta og WTO-tollkvóta 1. júlí 2025 – 30. júní 2026.

Taflan að ofan sýnir helstu tollkvóta sem ákvarðaðir eru fyrir vörur frá Evrópusambandinu annars vegar og tollkvóta auk magntolla á almennari innflutningi samkvæmt WTO-samningum hins vegar fyrir tólf mánaða tímabil 2025–2026.¹⁰ Niðurstöður útboða atvinnuvegaráðuneytisins sýna glögg að umframeftirspurn er veruleg. Fyrir ESB-kvóta á fyrri hluta árs 2026 var umframeftirspurn að jafnaði sexföld fyrir allar kjötvörur og fjórtánföld fyrir sérstaka osta sem njóta landfræðilegra merkinga. Kvótum fyrir slíka osta var úthlutað með hlutkesti.¹¹

Þótt ESB-tollkvótar beri ekki tolla þá leggst á þá sérstakt útboðsgjald vegna umframeftirspurnar. Í útboði atvinnuvegaráðuneytisins fyrir tímabilið 1. júní til 31. desember 2025 var alls 1.906 tonna tollkvóta úthlutað og meðalútboðsgjald var 597 kr./kg. Fyrir WTO-tollkvóta var 912 tonna kvóta úthlutað og meðalútboðsgjald var 247 kr./kg. Í tilviki WTO-tollkvótans kemur útboðsgjaldið til viðbótar við magntolla, en útboðsgjaldið ræðst af lágsta samþykktu tilboði í hverjum vörulið. Sem dæmi nemur gjaldið 661 kr./kg. fyrir innflutning á

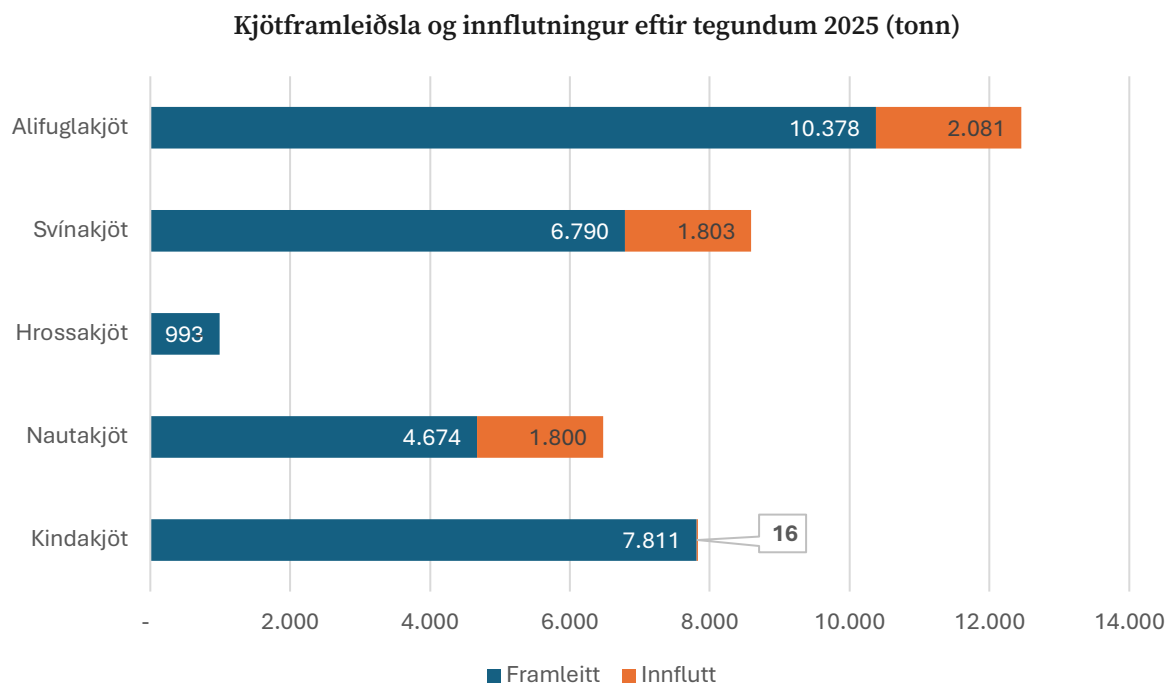
¹⁰ Til þess að setja stærðirnar í samhengi má benda á að Guttormur, sem lengi var þyngsta naut landsins, mældist þyngstur tæplega eitt tonn eða 942 kíló.

¹¹ Atvinnuvegaráðuneytið. Niðurstöður úthlutunar á ESB tollkvótum sem gilda frá 1. janúar til 30. júní 2026.

nautakjöti frá ESB og 769 kr./kg. fyrir WTO-kvóta.¹² Útboðsgjöldin hafa almennt farið hækkandi á síðastliðnum 6–7 árum, sérstaklega á tímabilinu 2019–2022. Er það þrátt fyrir tilraunir stjórnvalda til að lækka þennan kostnaðarlið.¹³ Samkvæmt nýlegum útboðsniðurstöðum hefur gjaldið hækkað enn frekar fyrir flestar tegundir.

Til ofangreindra stjórnvaldsaðgerða er litið í mati OECD á framleiðslustuðningi. Aðgerðunum er ætlað að vernda innlenda framleiðslu með takmörkunum á erlendri samkeppni bæði í verði og magni.

Áhrif þess hámarks sem tollkvótar setja á tollfrjálsan innflutning eru bersýnileg þegar litið er til kjötframleiðslu og innflutnings á Íslandi. Samkvæmt gögnum Hagstofunnar eru um 28% nautakjöts innflutt, 21% svínakjöts og 17% alifuglakjöts. Nær ekkert dilkakjöt er flutt inn til landsins, og er það til marks um sérstöðu íslenska lambsins á neytendamarkaði.



Heimild: Hagstofan (Bændasamtök Íslands, Matvælastofnun, Landssamtök sláturleyfishafa).

Eins og tölur OECD sýna hafa stuðningsaðgerðir almennt farið minnkandi á síðastliðnum áratugum, bæði innan ESB og hjá EFTA-ríkjunum. Á Íslandi hefur aukin eftirspurn, ekki síst vegna aukins fjölda ferðamanna, og viðbótarsamningur Íslands við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur, sem tók gildi árið 2018, leitt til aukins innflutnings. Samningurinn við ESB hefur dregið úr tollvernd með tollaniðurfellingum, tollalækkunum og stækkun tollkvóta.

¹² Atvinnuvegaráðuneytið. Niðurstaða úthlutunar á tollkvótum á landbúnaðarvörum sem taka gildi 1. júlí 2025. Júní 2025.

¹³ Félag atvinnurekenda. Útboðsgjald á kjötvörum tvö- til fjórfaldast á þremur árum. Desember 2022.

Drifkraftar samningsins voru ekki síst að auka tækifæri íslensks útflutnings á lambakjöti og skyri í ríkjum ESB.¹⁴

Þótt stuðningsstuðull OECD sé lægri fyrir ESB en Ísland þá er það ekki endilega til marks um einfaldara kerfi en á Íslandi. ESB beitir einnig tollkvótum og verð- og magntollum. Meginmunur er þó hinn frjálsi flutningur á innri markaðinum en ESB er í heild nettóútflytjandi búvara. Um þriðjungi af sameiginlegum sjóðum ESB er varið í stuðning til landbúnaðar, þ.e. til hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu. Þær aðgerðir eru þannig beingreiðslur og því ekki jafn „markaðstruflandi“ og tollkvótar og tollar.

Stærstum hluta tollkvóta í ESB fyrir innflutning búvara frá þriðju ríkjum er útteilt eftir reglu um að „fyrstir koma, fyrstir fá“. Skipting milli aðildarríkjana er samkvæmt kerfinu engin, heldur geta öll fyrirtæki óskað eftir að flytja inn. Dæmi má taka af hollensku fyrirtæki sem vill flytja inn argentískt nautakjöt. Fyrirtækið sækir þá um að flytja inn tiltekið magn sem dregst af kvótapotti fyrir öll ríki ESB. Þegar tollar hafa verið greiddir við innflutning leggjast ekki á frekari gjöld ef varningurinn er seldur áfram innan ESB.

Telja má líklegt að íslenskt landbúnaðarkerfi þyrfti töluverðan tíma til aðlögunar við inngöngu Íslands í ESB. Núverandi styrktar- og verndarkerfi myndi umbreytast við inngöngu og áhrifa myndi gæta fyrir framleiðendur. Áhrifin yrðu ólík eftir búvöru og næmni framleiðsluvara fyrir aukinni samkeppni utan frá. Um möguleg áhrif á neytendamarkaði í samanburði við ríkari lönd ESB er fjallað í kafla 1.4.

Landamærin lifa enn

Innri markaðurinn er okkar helsti styrkleiki (e. Greatest asset) – en hann er ófullgerður. AGS telur viðskiptahindranir á innri markaðinum jafngilda vörutolli upp á um 45%. Og 110% tolli á þjónustu. Ímyndið ykkur bara hverju við erum að missa af.

Ursula von der Leyen, stefnuræða, september 2025.¹⁵

Það er ekki ofsögum sagt að kalla Tollabandalag Evrópusambandsins einn af hornsteinum ESB. Stofnun Kola- og stálbandalagsins árið 1952 byggði á þeirri hugmyndafræði að milliríkjavíðskipti stuðli að friði og fríverslun auki velsæld. Frá því að ná aðeins til fárra mikilvægra iðnaðarvöruflokka á upphafsárum samrunans hefur tollabandalagið stækkað og dýpkað. Í dag eru engin vöruvíðskipti undanskilin. Sameiginlegir ytri tollar og afnám allra tolla innan sambandsins gerir ESB að fríverslunarsvæði sem gengur lengra en nokkrir aðrir fríverslunarsamningar.

Fyrirkomulagið hefur reynst árangursríkt við að ryðja úr vegi viðskiptahindrunum. En það er þó fjarri því fullkomið. Í skýrslu Mario Draghi um samkeppnishæfni Evrópu¹⁶, sem kom út í september

¹⁴ Ríkisendurskoðun. Tollframkvæmd vegna landbúnaðarafurða – stjórnsluúttekt. Febrúar 2022.

¹⁵ Framkvæmdastjórn ESB. [2025 State of the Union Address by President von der Leyen](#).

¹⁶ Framkvæmdastjórn ESB. [Skýrsla Draghi um samkeppnishæfni ESB \(2024\)](#).

2024, er m.a. bent á þann kostnað sem fylgir þeim viðskiptahindrunum sem enn eru til staðar og hamla samkeppnishæfni Evrópu gagnvart Kína og Bandaríkjunum. Í skýrslunni er vísað til mats AGS sem áætla að viðskiptahindranir milli ESB-ríkja jafngildi um 44% tolli á vörur og 100% tolli á þjónustu. Ósamræmi í regluverki milli ríkja gerir fyrirtækjum erfitt um vik og metur Seðlabanki Evrópu kostnaðarauka milliríkjaviðskipta vera 67% samanborið við að eiga í viðskiptum innan ríkis. Hlutfallið er enn hærra fyrir matvæli, þar sem kröfur um tungumál á pakkningum veða þungt.¹⁷

Hlutur þjónustuviðskipta af alþjóðaviðskiptum hefur farið ört vaxandi, en innri markaðinum hefur ekki tekist jafnvel til við að ná utan um þau eins og vöruviðskipti. Ólíkar reglur um veitta þjónustu milli landa og ósamræmi á viðurkenningu starfsréttinda veða þar þungt. Þjónustufrelsið er ófullkomið og réttur borgara er víða ekki sá sami í heimalandi og í öðrum ríkjum EES, þrátt fyrir markmið þar um. Ósamræmi hefur einnig hamlað tæknifyrirtækjum frá því að nýta sér innri markaðinn að fullu, þar sem flækjustig vegna höfundarréttar og ólíkar útfærslur á löggjöf hafa neikvæð áhrif.

(Óklárað) verk í vinnslu

Skýrsla Draghis kom út örfáum mánuðum fyrir endurkjör Trumps Bandaríkjaforseta. Í apríl 2025 hrinti Trump síðan tollastefnu sinni í framkvæmd, þegar hann kynnti víðtækar tollahækkningar og rauf þá þróun síðastliðinna áratuga sem einkennst hefur af auknum alþjóðaviðskiptum og meiri fríverslun. Þótt endanlegar tollprósentur hafi ekki reynst eins háar og boðuð hækkun á „Frelsisdeginum“ og Hæstiréttur Bandaríkjanna hafi dæmt gjörninginn ólögumætan, þá stendur stefnubreyting Bandaríkjanna óhöggud.

Tollastefna Trumps hefur ýtt undir mikilvægi skýrslu Draghis og þeirra breytinga sem þar er kallað eftir. Þótt fræðimenn hafi bent á að 10–15% tollar Trumps hafi í raun reynst mun sársaukafyllri en 45% tollaígildi sem enn eru til staðar á innri markaðinum, og samanburðurinn sé þar með gallaður, þá er óumdeilt að rými er fyrir frekari umbætur á innri markaðinum.

1.2 Fríverslunarsamningar

Fríverslunarsamningar byggja ofan á regluverk Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) sem setur alþjóðleg lágmarksviðmið fyrir viðskipti milli ríkja. Markmið slíkra samninga er að ganga lengra en WTO-reglurnar og liðka fyrir alþjóðaviðskiptum með því að draga úr tollum og öðrum viðskiptahindrunum og auðvelda markaðsaðgengi.

Fríverslunarsamningar Íslands

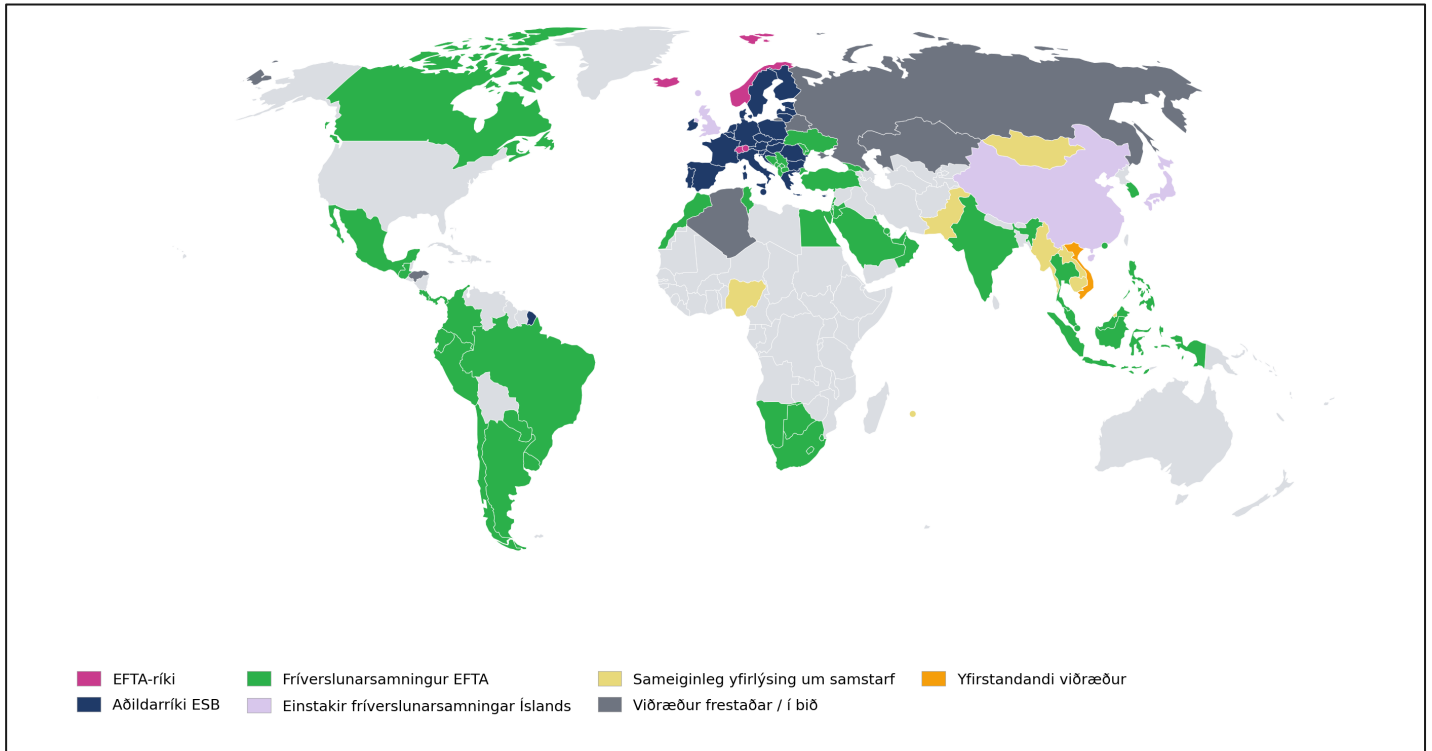
Ísland er aðili að fjölmörgum fríverslunarsamningum, í langflestum tilvikum í gegnum EFTA-samstarfið þar sem Ísland hefur ásamt Sviss, Noregi og Liechtenstein samið við ríki eða ríkjahópa um fríverslunarkjör. Alls eru samningar EFTA 35 talsins við 49 ríki.¹⁸ Dæmi um nýlega

¹⁷ Seðlabanki Evrópu. [What is the untapped potential of the EU Single Market?](#)

¹⁸ EFTA. [EFTA's Free Trade Agreements Monitor](#).

samninga er fríverslun við Indland (2024), Indónesíu (2021), Ekvador (2020) og Bretland (EES-EFTA ríkin, 2021). Þá voru samningar við Mercosur-löndin, Taíland, Malasíu og Kosovó undirritaðir árið 2025. Í heild mynda EFTA-aðild og samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES) Íslandi viðskiptatengsl við 79 ríki.

Fríverslunarsamningar Íslands



Yfirlit yfir fríverslunarsamninga Íslands. Heimild: EFTA.

Til viðbótar við EFTA-samningana hefur Ísland gert tvíhliða fríverslunarsamninga við Færeyjar og Kína auk þess sem kveðið er á um tiltekin tollfríðindi í viðskiptum milli Íslands og Grænlands í samningi við Danmörku.

Í samningum Íslands hefur verið lögð áhersla á að tryggja tollfrjálsan eða bætta markaðsaðgang fyrir helstu útflutningsvörur, einkum sjávarafurðir og iðnaðarvörur. Á móti hefur markaðsaðgengi verið aukið fyrir ýmsan innflutning, t.d. landbúnaðarvörur sem ekki eru framleiddar á Íslandi. Fríverslunarsamningar EFTA hafa á síðustu um 10–15 árum almennt orðið umfangsmeiri og talist til 2. eða 3. kynslóðar. Samningarnir ná þá til meira en aðeins ákveðinna vöruviðskipta, heldur einnig þjónustu, hugverkaréttar, sjálfbærnimarkmiða og fleira.

Ólíkar tegundir fríverslunarsamninga

Ekki er til ein almenn lýsing á ólíkum tegundum fríverslunarsamninga í heiminum. Almennt má þó flokka samninga eftir kynslóðum, þar sem umsvif aukast frá fyrstu til þriðju kynslóðar viðskiptasamninga. Sem dæmi er fríverslunarsamningur EES-EFTA ríkjanna við Bretland frá 2021 dæmi um 3. kynslóðar samning og samningar við Afríkuríki eru af 1. kynslóð.

Fyrsta kynslóð samninga: Ná yfir vöruviðskipti, samkeppnismál og vernd hugverkaréttinda.

Önnur kynslóð: Ná einnig til þjónustuviðskipta, fjárfestinga og opinberra innkaupa

Þriðja kynslóð: Ná einnig til sjálfbærrar þróunar, sérstaklega umhverfismála, vinnuverndar og jafnréttis.¹⁹

Fríverslunarsamningar ESB

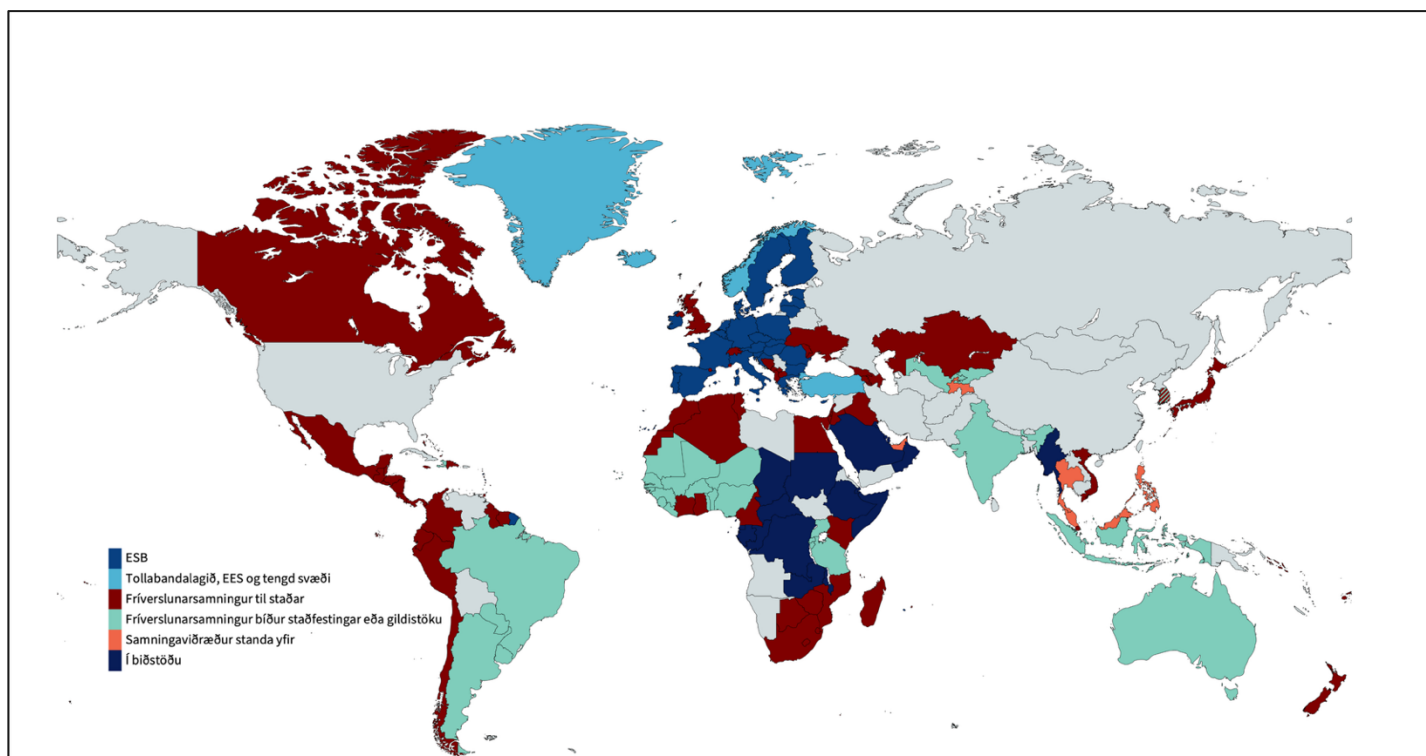
Fríverslunarnet Evrópusambandsins er hið umfangsmesta í heimi og nær til yfir 70 ríkja með samningum af ólíkum toga: hefðbundnum fríverslunarsamningum (FTA), efnahagslegum samstarfssamningum (EPA) við þróunarríki í Afríku, Karíbahafi og Kyrrahafi, og tengslasamningum (Association agreement) sem fela í sér víðtækara pólitískt og efnahagslegt samstarf. Hvert aðildarríki er því með fríverslunarsamband, ýmist á innri markaðinum eða í gegnum aðra samninga, við yfir 100 ríki.

Meðal nýlegri og stærri fríverslunarsamninga ESB eru samningar við Kanada (2017), Suður-Kóreu (2015), Japan (2019), Singapúr (2019), Bretland (2021) og Nýja-Sjáland (2024). Einnig eru í gildi tengslasamningar við nágrannalönd, m.a. Úkraínu, Georgíu og Moldóvu, sem fela í sér mikla fríverslun. Á árunum 2025 og 2026 var samningaviðræðum um þrjá stóra samninga lokið og bíða þeir nú fullgildingar: Við Mercosur-löndin (2025), Indland (2026) og Ástralíu (2026).

Pólitískt vægi fríverslunarsamninga ESB hefur aukist töluvert síðastliðin ár. Óvinveittari tollastefna Bandaríkjanna hefur þrýst á Evrópuríkin að sýna mátt sinn og áhrif á alþjóðlegum vettvangi. Í því felst að standa vörð um og efla frjáls viðskipti, sem eiga undir högg að sækja. Viðskiptastefna ESB í dag litast ekki eingöngu af stefnubreytingum vestan hafs heldur einnig af umræðu um sjálfstæði álfunnar, bæði á sviði viðskipta og varna. Í stefnumótandi skýrslu Draghi frá 2024 er þannig fjallað um mikilvægi þess að jafnvægi ríki milli viðskipta og varna, og að Evrópa verði óháð heimsveldum á báðum sviðum. Er þar vísað sérstaklega til Bandaríkjanna og Kína. Nýlegir samningar opinbera áherslu núverandi framkvæmdastjórnar á að efla fríverslunarnet ESB enn frekar.

¹⁹ Utanríkisráðuneytið. Skýrsla utanríkisráðherra um kosti og galla hugsanlegrar aðildar Íslands að tollabandalagi Evrópusambandsins, samkvæmt beiðni. 2024.

Fríverslunarsamningar ESB



Yfirlit yfir fríverslunarsamninga ESB 2026. Heimild: Framkvæmdastjórn ESB, DG Trade.

Stækkun fríverslunarnets ESB hefur þó ekki verið án vandkvæða. Þannig voru samningar við Mercosur-löndin undirritaðir í ársbyrjun, meira en tuttugu árum eftir að samningaviðræður hófust og sjö árum eftir að meginstef samkomulagsins var samþykkt. Leiðtogar tuttugu og eins ríkis samþykktu samkomulagið í janúar 2026 á vettvangi ESB-ráðsins. Nokkur ríki lögðust hins vegar gegn honum, m.a. Frakkland. Reglum samkvæmt þarf samþykki meirihluta Evrópuþingsins til að fullgilda samninginn. Á þeim vettvangi samþykktu 334 þingmenn gegn 324 að fá úrskurð Evrópudómstólsins um hvort samþykki þurfi frá öllum þjóðþingum ESB-ríkja til að fullgilda Mercosur-samninginn. Auk þess er dómstólnum gert að úrskurða hvort samningurinn veiki hæfi ESB við stefnumótun á sviði umhverfis- og heilbrigðismála. Því er ekki enn útséð um endanlega framtíð fríverslunarsamningsins þó að hann hafi tekið gildi til bráðabirgða 1. maí 2026.²⁰

Framkvæmdastjórn ESB hefur þrátt fyrir mótlætið haldið áfram á þeirri braut að fjölga fríverslunarsamningum. Í mars 2026 var tilkynnt að fríverslunarsamningur við Ástralíu væri í höfn. Það samkomulag mun nú fara sömu leið til fullgildingar og Mercosur-samkomulagið. Óvíst er hvort andstaðan nái sambærilegum hæðum.

²⁰ Euroactiv. [Mercosur trade deal to take provisional effect from 1 may](#). Mars 2025.

Samanburður á viðskiptasamningum Íslands og ESB

Sögulega hafa EFTA-ríkin iðulega gert fríverslunarsamninga við þriðju ríki á eftir Evrópusambandinu. Staða EFTA-ríkjanna á innri markaðinum hefur þá skipt máli og liðkað fyrir samningsgerðinni. Á þessu eru þó undantekningar. Á síðustu árum hefur takturinn breyst og EFTA-ríkin samið á undan ESB um fríverslun. Nýlegir samningar við Mercosur-ríkin og Indland eru dæmi um fríverslunarsamninga þar sem ríki EFTA sömdu á undan ESB.

Samningar ESB við þriðju ríki eru margir afar umfangsmiklir og samhliða fríverslun ná þeir til samstarfs á öðrum sviðum eins og þátttöku í rammaáætlunum og uppbyggingarverkefnum á vegum ESB. Hvað hugverkarétt, stafræn viðskipti, sjálfbærnimarkmið og opinber innkaup varðar þá hefur vægi þessara þátta, sem einkenna 2. og 3. kynslóð fríverslunarsamninga, aukist í samningum EFTA og færst nær því sem þekkist í samningsgerð ESB. Kröfur til samningsríkis hafa því aukist, þótt ESB standi þar frammar. Ýmsar kröfur um staðla og regluverk hafa stundum verið kallaðar „Brussel-áhrifin“, þ.e. að í krafti efnahagsstærðar hefur ESB gert kröfur um að sambærilegt regluverk á ólíkum málefnasviðum sé við lýði hjá þriðju ríkjum. Ónákvæmt er þó að tala aðeins um „kröfur“ ESB í þessu samhengi; útflutningur samningsþjóða til ESB felur í sér mikinn hvata til að uppfylla reglur og staðla til að tryggja markaðsaðgengið.

Dæmi um samninga þar sem umfang er meira en í hefðbundnari fríverslunarsamningum eru samningar ESB við Kanada (CETA²¹), Japan, Nýja-Sjáland og S-Kóreu.

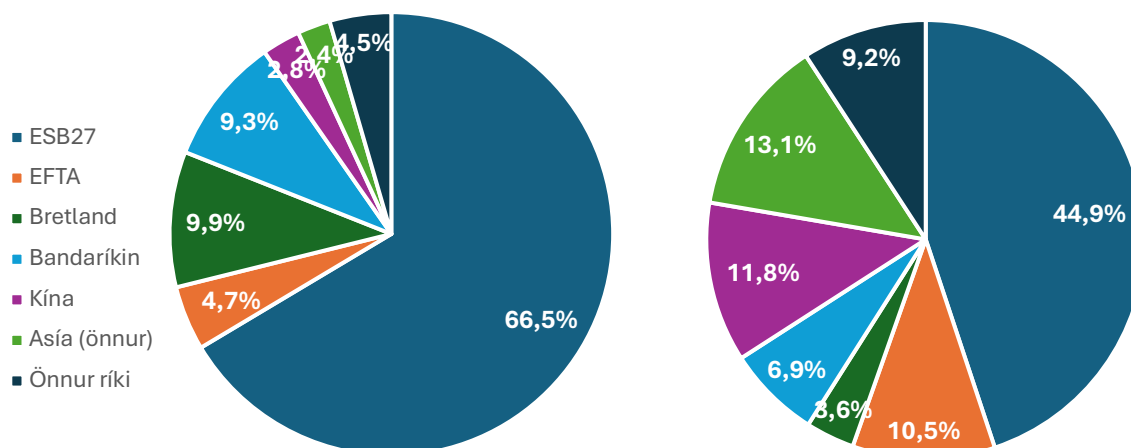
Ólíkt samningum ESB ná EFTA-samningar ekki í sama mæli til landbúnaðarafurða, heldur taka fyrst og fremst til viðskipta með iðnaðarvörur og þjónustu. EFTA-ríkin meðhöndla búvöru sérstaklega með tvíhliða viðaukum milli einstaks EFTA-ríkis og samningsríkis. Ástæðan fyrir slíkum viðaukum er einkum vegna ólíkra landbúnaðarstefna og hagsmuna, en EFTA-ríkin eiga þó sameiginlegt að halda úti miklum verndarstefnum fyrir eigin landbúnað.

ESB sem heild er aftur á móti nettóútflytjandi á helstu landbúnaðarvörum og hefur því haft hag af að liðka fyrir viðskiptum. Landbúnaður er þó áfram einn helsti ásteytingarsteinn nýrra samninga, eins og Mercosur-samningarnir sýna. Evrópskir bændur hafa margir mótmælt aukinni samkeppni sem innflutningi fylgir, einkum frá ríkjum þar sem framleiðsla er ódýrari og regluverk veikara. Nýlegir samningar við Indland hafa tekið tillit til þessarar óánægju. Háir tollar á búvörur frá ESB til Indlands eru lækkaðir verulega en innflutningur til ESB á nautakjöti, alifuglakjöti, hrísgrjónum og sykri er undanskilinn í samningnum.

²¹ Viðamikill fríverslunarsamningur milli ESB og Kanada hefur verið í gildi til bráðabirgða frá 2017. Ákveðnir hlutar hans, einkum atriði sem varða erlenda fjárfestingu, hafa ekki enn tekið gildi og er til marks um flækjustig við endanlega samþykkt fríverslunarsamninga ESB.

Vöruviðskipti Íslands og nýting EFTA-samninganna

Þrátt fyrir viðtækt fríverslunarnet Íslands eru vöruviðskipti og helst við lönd EES. Alls fer um 71% útflutnings til ríkja EES. Nær 10% útflutnings fer til Bretlands og 9,3% til Bandaríkjanna. Vöruinnflutningur er fjölbreyttari, um 55% kemur frá EES, 7% frá Bandaríkjunum, 12% frá Kína og 13% frá öðrum ríkjum Asíu.



Vöruútflutningur (t.v.) og vöruinnflutningur (t.h.) Íslands árið 2025. Heimild: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Ef litið er til fríverslunarsamninga EFTA þá nemur útflutningur Íslands árið 2025 til þeirra ríkja um 2,6% af heild. Innflutningur er meiri, eða 10%. Helstu viðskiptalönd eru Brasilía (súrál), Suður-Kórea, Tyrkland, Kanada og Indland. Auk þess er flutt inn olía frá Kúveit.²² Þrátt fyrir tiltölulega lítinn útflutning til fríverslunarríkjanna er ekki ástæða til að draga úr mikilvægi samninganna og þeirra viðskiptatækifæra sem þeir ýta undir, bæði fyrir vöru og þjónustu.

Tvíhliða fríverslunarsamningur Íslands og Kína

Fríverslunarsamningur Íslands við Kína, sem tók gildi árið 2014, er eitt skýrasta dæmið um sjálfstæða viðskiptastefnu Íslands utan Evrópusambandsins. Samningurinn tryggir tollfrjálsan aðgang í Kína fyrir helstu útflutningsvörur Íslands, m.a. ýmsar sjávarafurðir, og felur einnig í sér lækkun eða afnám tolla á ýmsum öðrum vörflokkum.

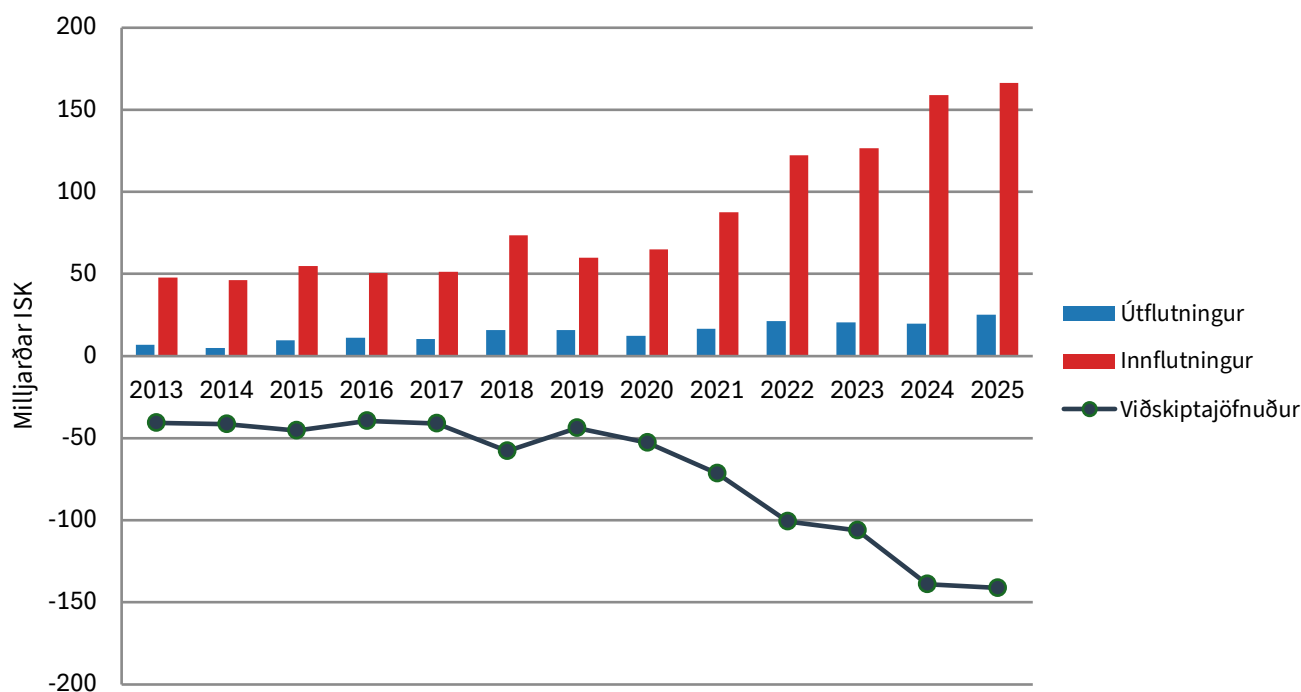
Þegar samningaviðræður milli Íslands og Kína stóðu yfir lýstu þingmenn Evrópuþingsins áhyggjum af fyrirætlunum og efuðust m.a. um að markmið Kína væru eingöngu viðskiptalegs eðlis. Þau sneru frekar að framtíðaraðgengi að skipaleiðum á Norðurskauti eða aðgengi að

²² EFTA. [Free Trade Dashboard](#). Maí 2026, og Hagstofa Íslands. Útflutningur og innflutningur eftir löndum 2025.

auðlindum. Bent var á í skýrslu Evrópuþingsins að skipaleiðin norður um milli Sjanghæ og Rotterdam væri um þriðjungi styttri en suðurleiðin í dag.²³

Sviss undirritaði fríverslunarsamning við Kína skömmu á eftir Íslandi, sem hafði fyrst Evrópuríkja undirritað slíkan samning. Enn í dag eru Sviss og Ísland einu ríki EES sem hafa gert fríverslunarsamning við Kína. Að tvö ríki EFTA hafi gert samning við Kína er ekki tilviljun. Upphaflegar samningaviðræður voru milli Kína og EFTA en þær umleitanir breyttust hins vegar í tvíhliða viðræður við hvert ríki þar sem Kína neitaði að semja við Noreg í kjölfar afhendingar á Friðarverðlaunum Nóbels árið 2010 til hins kínverska Liu Xiaobo, mannréttindafrömuðar og heimspekings.²⁴

Vöruviðskipti Íslands við Kína 2013–2025 (ma.kr.)



Þróun á vöruviðskiptum Íslands við Kína frá 2013–2025. Frá 2015 til 2025 hefur innflutningur þrefaldast. Útflutningur til Kína hefur á sama tímabili aukist um 165% og nam um 25 milljörðum árið 2025. Um 90% útflutnings eru sjávar- og fiskeldisafurðir. Heimild: Íslandsstofa, eigin útreikningar.

Útflutningur Íslands til Kína hefur vaxið á síðustu árum, þótt innflutningur sé áfram mun meiri og vaxi hraðar. Viðskiptahalli Íslands gagnvart Kína hefur þannig verið verulegur. Sá veruleiki endurspeglar ekki einungis hagstæðan fríverslunarsamning heldur einnig stöðu Kína sem stærsta útflutningsríki heims. Alls nam viðskiptahalli Íslands gagnvart Kína um 140 milljörðum króna árið 2025. Það jafngildir um 1.100 milljónum dollara. Viðskiptajöfnuður Kína, þ.e.

²³ Library of the European Parliament. China-Iceland Free Trade Agreement, september 2013.

²⁴ Reuters. [Norway, China normalize ties after Nobel Peace Prize row](#). Desember 2016.

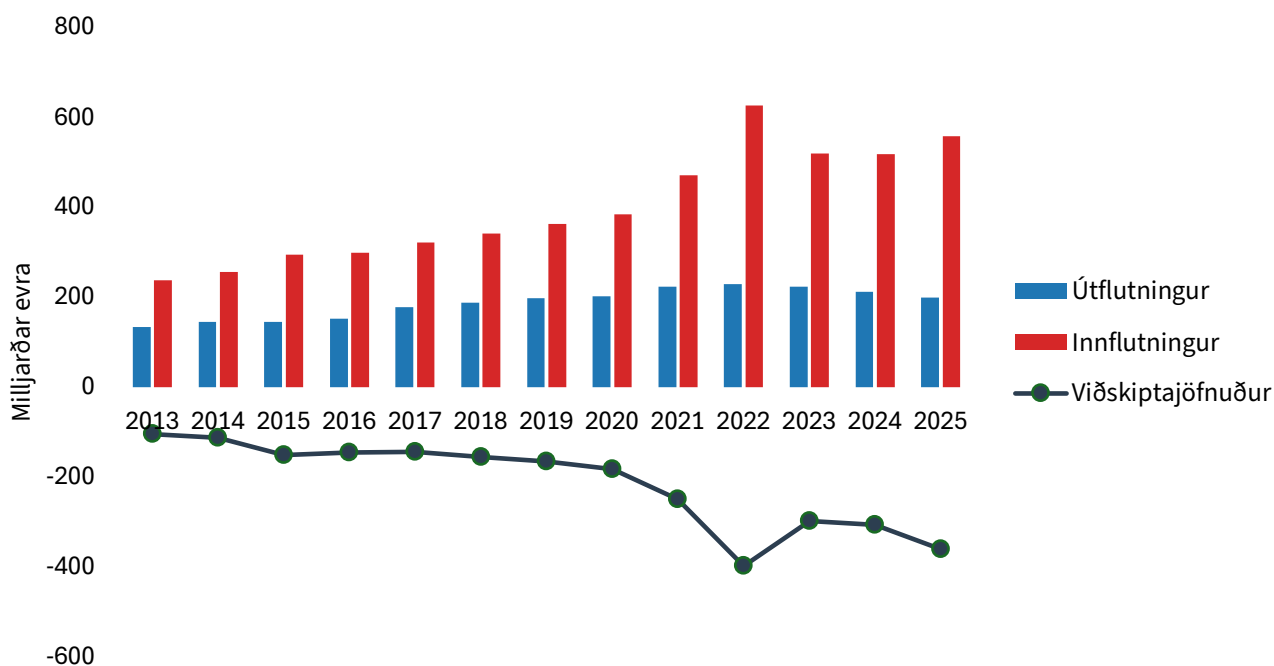
heildarútflutningur umfram innflutning, nam alls um 1,2 billjónum (þ.e. 1.200 milljörðum) dollara árið 2025.²⁵

Viðskiptastefna kínverskra yfirvalda um gríðarlegan útflutning er óbreytt og hafa Bandaríkin og Evrópuríki brugðist við aukinni samkeppni frá Kína, með ólíkum hætti þó. Enginn fríverslunarsamningur er í gildi á milli Kína og ESB og því fara viðskipti eftir almennum reglum WTO um bestu kjör.²⁶ Á því eru þó undantekningar og hefur sérstökum verndaraðgerðum ESB gagnvart kínverskum vörum fjölgað á undanförunum tveimur árum.²⁷

Árið 2024 greip ESB m.a. til sérstakra verndaraðgerða fyrir evrópskan bílaiðnað. Þá voru settir á tollar sem gilda til 5 ára á kínverska bílaframleiðendur. Tollarnir eru misháir eftir framleiðendum og ákvarðast eftir þeim ríkisstuðningi sem Kína veitir hverju fyrirtæki. Tollarnir nema frá 8–35%.

Þótt enginn fríverslunarsamningur sé í gildi milli ESB og Kína þá eru vöruviðskiptin mikil, raunar þau mestu í heimi milli tveggja viðskiptasvæða. Viðskiptahalli ESB við Kína nam um 300 milljörðum evra árið 2024. Hann hefur aukist jafnt og þétt, nam um 100 milljörðum evra árið 2014 og náði hámarki í um 400 milljörðum evra árið 2022.

Vöruviðskipti ESB við Kína 2013–2025 (ma. €)



Þróun á vöruviðskiptum ESB og Kína 2013–2015. Heimild: Eurostat.

²⁵ Reuters. China's trade ends 2025 with record \$1.2 trillion surplus despite Trump tariff jolt. Janúar 2025.

²⁶ Bestukjarameðferð WTO setur ríkjum skorðum um hvernig heimilt er að leggja á tolla á innfluttar afurðir. Almennt er óheimilt að mismuna ríkjum.

²⁷ Yfirstandandir rannsóknir framkvæmdastjórnar ESB snúa langflestar að Kína og nýlegar ákvarðanir um innflutningsbann eða tolla einnig.

Geigvænlegur viðskiptahalli, áform um að draga úr hæði Evrópulanda gagnvart kínverskum innflutningi, geópolítík og þrýstingur á evrópskar framleiðslugreinar, einkum bílaiðnað, einkenna viðskiptasamband þessara tveggja stærstu útflytjenda heims. Litlar líkur eru á að Kína og ESB geri með sér fríverslunarsamning á komandi árum. Ójafnvægi í viðskiptum er mikið og ESB er líklegra til að stemma enn frekar stigu við miklum innflutningi frá Kína heldur en að ýta undir hann.

„Kínversk“ áhrif inngöngu á Íslandi

Við inngöngu Íslands í ESB myndi fríverslunarsamningur við Kína falla úr gildi, þar sem viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum færir til ESB. Í staðinn myndu gilda almennar reglur WTO um bestu kjör.

Þetta hefði í för með sér hækkun tolla á íslenskar útflutningsvörur til Kína. Stærstur hluti útflutnings eru fiskafurðir og námu þær alls um 19 milljörðum árið 2025 eða um 5% af heildarútflutningi sjávarafurða.²⁸ Fyrir sjávarafurðir, sem nú njóta tollfríðinda samkvæmt samningnum, myndu tollar almennt hækka um 5–16%. Á það m.a. við um þorskafurðir (10–12%), frysta síld (10%), reyktá síld (16%), rækju (5–8%), lýsi (12%) og fiskimjöl (10%).

Breytingin myndi veikja samkeppnisstöðu íslenskra útflytjenda á kínverskum markaði, sérstaklega fyrir vörur þar sem verðsamkeppni er mikil. Áhrifin eru þó ekki einhlít þar sem eftirspurn, viðskiptatengsl og samkeppni frá öðrum ríkjum hafa áhrif. Reynsla annarra ríkja bendir til þess að útflutningur geti haldið áfram að vaxa þrátt fyrir tolla. Noregur hefur til að mynda aukið útflutning sjávarafurða til Kína á undanförunum árum þrátt fyrir að vörurnar beri tolla samkvæmt WTO-reglum. Aukning á útflutningi norskra sjávarafurða til Kína nam 31% árið 2025.²⁹

Áhrifa myndi einnig gæta fyrir kínverskan innflutning. Þar er þó samanburður við ESB nauðsynlegur, sem sýnir að kínverskur útflutningur blómstrar sem aldrei fyrr, þrátt fyrir að almennir MFN-tollar gildi. Hægt er að fullyrða um töluverða hækkun tolla á kínverska bíla, en verndartollar ESB myndu við Evrópusambandsaðild taka gildi á Íslandi. Innflutningur á fólksbílfreiðum frá Kína til Íslands hefur aukist töluvert á allra síðustu árum. Í fyrra voru um 1.800 fólksbílar fluttir inn frá Kína, eða um 8% af heild. Á fyrstu mánuðum ársins nemur hlutfallið 18% eða nær 400 fólksbílar.³⁰

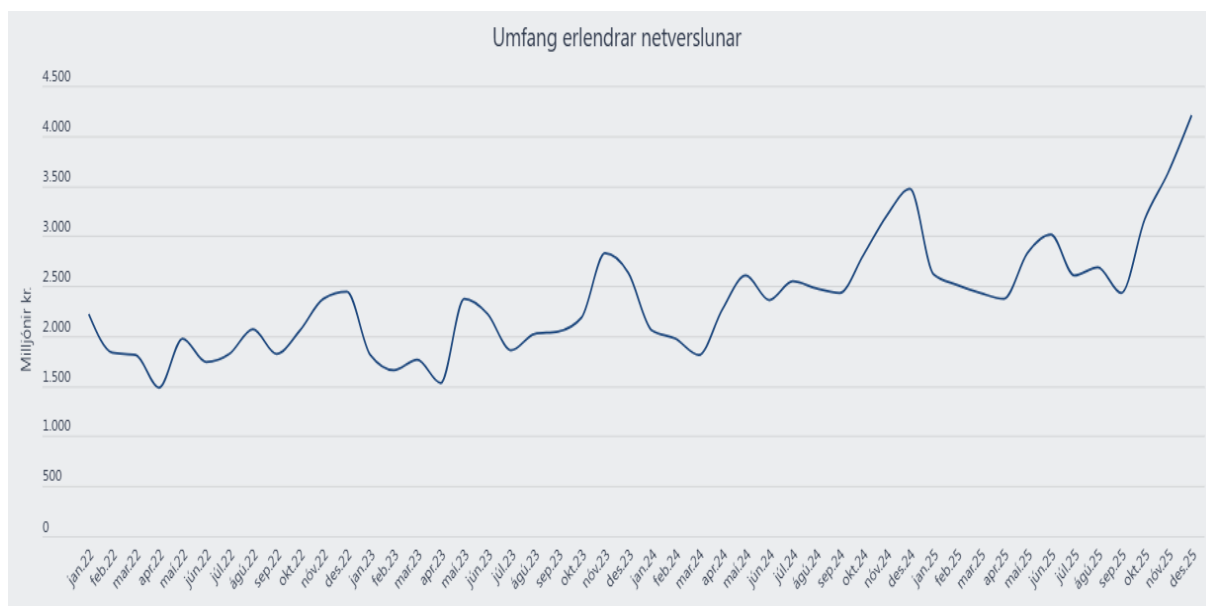
²⁸ Íslandsstofa. [Útflutningsmælaborðið](#) – Útflutningstekjur sjávarafurða og Helstu viðskiptalönd (2025).

²⁹ Nordic Seafood Council. [Norwegian seafood in China](#). Apríl 2026.

³⁰ Hagstofa Íslands. Innflutningur nokkurra vörutegunda eftir löndum 2015–2026. Eigin útreikningar.

1.3 Netverslun innan ESB

Netverslun hefur fyrir margt löngu fest sig í sessi á alþjóðavísu og er Ísland þar enginn eftirbátur. Áhrifa netverslunar gætir víða og breytt hegðunarmynstur neytenda hefur haft áhrif á hefðbundnar verslanir og fjölda póstsendinga. Á árinu 2025 jókst erlend netverslun á Íslandi um 15% frá fyrra ári og nam alls 34,5 milljörðum króna. Samkvæmt Rannsóknarsetri verslunarinnar eru engin merki um að erlend netverslun Íslendinga hafi náð hámarki sínu.³¹



Umfang erlendra netverslunar á Íslandi í milljörðum króna frá janúar 2022 til desember 2025. Heimild: Rannsóknarsetur verslunarinnar.

Netverslun Íslendinga er tollfrjáls með flesta vörflokkum og aðeins þarf að skila tollskýrslu fyrir keyptar vörur umfram 40 þúsund krónur. Umsýsla er engu að síður töluverð. Greiða þarf virðisaukaskatt (VSK, 11 eða 24%) þegar varan kemur til landsins og við bætist umsýslugjald og sendingarkostnaður. Á móti er enginn VSK greiddur til erlendra seljenda.

Ýmsar erlendar verslanir fella í dag virðisaukaskatt inn í heildarverð vörunnar og skila honum til ríkissjóðs en í öðrum tilvikum þarf kaupandi að greiða VSK sérstaklega við afhendingu. Þessu fyrirkomulagi getur fylgt tvísköttunarhætta þar sem kaupandi greiðir bæði VSK við kaup og afhendingu. Til samanburðar þá er VSK lagður á í sölulandinu þegar verslað er á netinu innan ESB og sérstakt kerfi til staðar sem einfaldar uppgjör greiðslanna milli landa. Sendingar til ríkja utan sambandsins bera VSK í afhendingarlandinu.

Með aðild Íslands að ESB myndi margt breytast við netverslun á vörum frá ríkjum ESB. Uppgjör VSK milli landa er einfaldað og aðkoma venjulegs neytanda alla jafna engin. Engir tollar leggjast á vörunnar, enga tollskýrslu þarf að útfylla, engin tollafgreiðsla á sér stað og engin afgreiðslugjöld

³¹ Rannsóknarsetur verslunarinnar. Metár í erlendri netverslun. Mars 2026.

eru greidd. Þetta gildir um vörur hvort sem þær eiga uppruna sinn í ESB eða ekki, en vörur frá þriðja ríki eru aðeins tollaðar einu sinni við komu til ESB. Eini kostnaðurinn umfram vöruverð (með VSK) er sendingargjaldið. Fyrir venjulegan neytanda er ferlið í raun eins og varan sé send á milli tveggja borga í sama landi.

Þá er viðbúið að aðgengi að netverslunum sem í dag þjónusta ekki Ísland, t.d. netverslunum stórra merkjavara með fatnað, leikföng og raftæki, myndi opnast við aðild.

Fjölgun pakkasendinga í ESB hefur valdið nokkrum vandræðum, en netverslun er fyrir margt löngu orðin venjubundin kauphegðun. Árið 2025 versluðu 78% netnotenda í ESB á netinu. Það er aukning frá 62% árið 2015.³² Í febrúar 2026 ákvað ráðherraráðið að setja á nýjar reglur um minni pakka frá þriðju ríkjum. Flatúr 3 evra tollur (um 430 kr.) er lagður á sendingar sem kosta minna en 150 evrur (um 21.500 kr.). Þar er sérstaklega verið að bregðast við auknum innflutningi frá Kína beint til neytenda.³³

Erlend netverslun á Íslandi yrði því enn samkeppnishæfari en hún er í dag, með tilheyrandi áhrifum á samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja og verðlag. Íslenskir kaupmenn finna þegar fyrir aukinni netverslun og engin merki eru sjáanleg um annað en að kauphegðun netvæðist enn meira. Á það við hvort sem Ísland stendur utan eða innan ESB. Að sama skapi myndi samkeppnisstaða íslenskra netverslana batna á Evrópumarkaði.

1.4 Áhrif inngöngu Íslands í (tollabandalag) ESB

Fyrir vöruviðskipti þá myndi aðild Íslands að Evrópusambandinu fela í sér tvær meginbreytingar sem yrðu samhliða.³⁴ Annars vegar yrði Ísland að fullu þátttakandi á innri markaði ESB og í tollabandalaginu, þar sem allar vörur óháð uppruna flæða frjálst milli aðildarríkja eftir tollafgreiðslu í einu þeirra. Hins vegar yrði tekin upp sameiginleg ytri tollskrá ESB gagnvart þriðju ríkjum sem felur í sér brottfall allra nógildandi fríverslunarsamninga Íslands, bæði EFTA-samninga og tvíhliða.

Mikilvægt er að setja þessar breytingar í samhengi. Stærstur hluti vöruviðskipta Íslands er þegar við ríki ESB þar sem iðnaðarvörur, stærstur hluti sjávarafurða og aðrir vöruflokkar njóta þegar tollfrelsis í krafti EES-samningsins. Alþjóðaviðskiptakerfi Íslands yrði því ekki umbýlt heldur yrðu breytingarnar afmarkaðri.

Áhrif á útflutning

Í flestum tilvikum myndu sambærilegir eða hagstæðari fríverslunarsamningar ESB taka við af þeim samningum sem Ísland hefur í gegnum EFTA. Fríverslunarnet ESB er stærra og tækifæri

³² Eurostat. [E-commerce statistics for individuals](#).

³³ European Council. [Council gives final green light to new customs duty rules for small parcels](#).

³⁴ Ekki er tekið tillit til mögulegra undanþága eða sérlausna við mat á áhrifum.

íslenskra aðila til viðskipta á grundvelli samkomulaga áfram til staðar. Á það m.a. við um samninga við Bretland, en tæplega 10% útflutnings Íslands 2025 var til Bretlands.

Veigamesta undantekningin er Kína. Tvíhliða fríverslunarsamningur Íslands við Kína myndi falla úr gildi og í staðinn myndu gilda almennar WTO-reglur um bestu kjör. Fyrir sjávarafurðir myndu tollar almennt hækka um 5–16% og þar með veikja samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja á kínverskum markaði. Hversu mikil áhrifin yrðu myndi fara eftir verðsamkeppni í vörflokkunum, styrk viðskiptatengsla og eftirspurn. Reynolds Noregs af útflutningi á laxi sýnir að viðskipti geta vaxið þrátt fyrir WTO-tolla.

Fyrir Evrópumarkað Íslands í dag yrði óvissu sem fylgir EES-samningnum eytt. Sú óvissa hefur aukist en er hins vegar hvorki ný né veruleg.³⁵ Útflutningur er að stórum hluta tollfrjáls til ESB í dag og því ekki um umbyltingu að ræða hvað bein viðskipti við aðildarríki ESB varðar. Engu að síður myndu tollar á hinar ýmsu vörur, m.a. unnar sjávarafurðir og búvörur, hverfa. Í því samhengi er áhugavert að við gildistöku EES-samningsins árið 1994 var Íslandi tryggður tollfrjáls aðgangur fyrir 98% af útflutningi til ESB. Sama hlutfall er í dag 68% vegna breytinga á samsetningu útflutnings en þar vegur þyngst aukið vægi lax og makríls.³⁶

Fyrir viðskipti við Bandaríkin hefur Ísland mætt sömu tollum og ESB, þ.e. 10%. Í apríl tilkynnti Bandaríkjaforseti um verulegar tollahækkanir á nær öll lönd heimsins en ákvörðunin var dæmd ólögmet af Hæstarétti Bandaríkjanna í febrúar 2026. Tollar voru þá hækkaðir á allan innflutning um 10%. Viðskiptasamningur milli Bandaríkjanna og ESB, sem kvað í stórum dráttum á um 15% tolla á útflutning ESB og tollfrjálsan innflutning frá Bandaríkjunum til ESB, hefur ekki verið staðfestur. Trump hefur á árinu 2026 haldið áfram að hóta frekari tollum gegn ákveðnum ríkjum og vörflokkum, m.a. evrópskum bílaútflutningi. Í þessari skýrslu er ekki lagt sérstakt mat á hvað mögulegir innflutningstollar í Bandaríkjunum gagnvart ESB gætu þýtt fyrir Ísland við aðild, að öðru leyti en því að með inngöngu myndi Ísland falla undir alla tolla í Bandaríkjunum sem beitt er gegn ESB.

Áhrif á innflutning

Með upptöku á tollskrá ESB myndu *almennir* tollar gagnvart þriðju ríkjum hækka fyrir iðnaðarvörur. Í ljósi fríverslunarsamninga ESB yrðu áhrifin þó minniháttar og líklegt að tollar myndu aðeins hækka í undantekningartilfellum. Þá gæti innflutningsmynstur, þ.e. hvaðan íslenskir aðilar flytja inn vörur, breyst samhliða upptöku tollskrár ESB og fríverslunarsamningsneti sambandsins.

³⁵ Fjallað er um EES-samninginn með tilliti til pólitískra strauma og stefnumótunar í Evrópu í 3. kafla.

³⁶ Utanríkisráðuneytið. Minnisblað. Áhrif ESB-aðildar á tollaumhverfi hér á landi og aðgang íslenskra framleiðenda að erlendum mörkuðum. Apríl 2026.

Ein stærsta einstaka breytingin við aðild að ESB yrði á innflutningi landbúnaðarafurða. Búvörur frá ESB-ríkjum yrðu tollfrjálsar og núverandi fyrirkomulag tollkvóta sem takmarkar innflutning myndi falla á brott gagnvart ESB. Endanleg áhrif myndu ráðast af eftirspurn neytenda eftir mismunandi búvörum auk annarra reglna sem áfram gætu takmarkað innflutning, t.d. varðandi merkingar á pakkningum. Fyrir innflutning á búvörum frá þriðju ríkjum þá er ytri tollskrá ESB að jafnaði lægri en sú íslenska, þótt ESB beiti háum tollum á tiltekna vörflokka.

Að óbreyttu myndi fyrirkomulagið auka samkeppni á íslenskum búvörumarkaði til muna. Matvörur eru um 36% dýrari á Íslandi en meðaltal sex dýrustu landa ESB. Fyrir kjöt er munurinn 56% og 69% fyrir mjólk, ost og egg. Þótt Ísland yrði við inngöngu í ESB áfram eyríki í Norður-Atlantshafi með tilheyrandi flutningskostnaði og háu verðlagi sem rekja má til launakostnaðar og annars rekstrarkostnaðar, þá útskýrir sá kostnaður ekki að fullu mismun á verðlagi í dýrari löndum ESB og á Íslandi. Verðsamanburður á vörflokkum sem ekki bera tolla og þeirra sem það gera, eins og kjötafurðum, ber þess glögg merki. Aðild myndi þar með líklega leiða til lægra markaðsverðs á búvörum til neytenda og færa verðlag nær því sem þekkist í ríkari ESB-löndum á borð við Danmörku og Svíþjóð.

Samanburður á verðlagi ýmissa matvæla í dýrustu löndum ESB og ríkjum EFTA (2025)

Land	HFCE	Matur	Kjöt	Fiskur	Mjólk, ostur, egg	Olía og fita	Grænmeti
Danmörk	140,7	118,5	102,0	128,3	118,3	115,7	122,4
Írland	136,8	112,0	98,8	104,0	111,8	104,8	110,9
Lúxemborg	131,1	124,3	135,4	113,4	121,5	123,1	120,2
Finnland	122,3	107,0	102,3	105,6	106,8	111,1	116,7
Svíþjóð	116,4	105,9	103,8	99,1	101,5	114,8	121,3
Holland	115,1	96,4	108,7	89,1	99,5	119,0	95,9
Meðaltal ESB6	127,1	110,7	108,5	106,6	109,9	114,8	114,6

Ísland	162,1	150,5	169,6	111,7	185,6	122,6	143,8
Sviss	173,0	162,4	225,9	160,0	146,9	172,1	139,8
Noregur	127,2	130,6	138,0	103,9	133,7	115,0	153,4
Meðaltal EFTA3	154,1	147,8	177,8	125,2	155,4	136,6	145,7

Munur á Íslandi & ESB6	+35,0	+39,8	+61,1	+5,1	+75,7	+7,8	+29,2
Hlutfallslegur munur	28%	36%	56%	5%	69%	7%	26%

Verðlag á ýmsum matvælum í dýrustu löndum ESB, Íslandi, Noregi og Sviss í desember 2025. Meðaltal ESB27 er 100.

HFCE mælir neyslu heimila (e. Household final consumption expenditure). Heimild: Eurostat, eigin útreikningar.

Heildaráhrif aðildar á vöruskipti Íslands yrðu því blönduð. Að öðru óbreyttu yrði fullt aðgengi að Evrópumarkaði til bóta fyrir útflytjendur og að Kína undanskildu myndu viðskipti og viðskiptatækifæri við önnur lönd haldast óbreytt að mestu. Á innflutningshliðinni myndi

samkeppni aukast og verð lækka á innfluttum landbúnaðarvörum. Gera má ráð fyrir að því fylgi sparnaður fyrir innflutningsfyrirtæki að draga úr því skrifræði sem tengist umsýslu og tollskýrslugerð fyrir innflutning frá Evrópu í dag. Á móti fylgir framsal á viðskiptastefnu til ESB, þar sem Ísland myndi hafa atkvæðarétt í ráðinu og kjörna fulltrúa á Evrópuþingi, en ekki lengur sjálfstæða samningsstefnu eins og í dag.

Fríverslunarsamningar ESB í framkvæmd – Hvert færast ákvörðunarvaldið?

Grein 207 í sáttmálanum um starfshætti ESB (TFEU) um sameiginlega viðskiptastefnu kveður á um einkarétt framkvæmdastjórnar ESB til að semja fríverslunarsamninga fyrir hönd allra aðildarríkja. Framkvæmdastjórnin vinnur að gerð fríverslunarsamnings við þriðja ríki eða hóp ríkja í umboði ráðherraráðsins, sem þarf að veita formlegt umboð til fríverslunarviðræðna.

Að samningaviðræðum loknum þarf ráðið (þ.e. viðskiptaráðherrar ríkjanna) að samþykkja samninginn með 65% meirihluta. Þegar samningar ná til sviða eins og þjónustuviðskipta, hugverkaréttar og erlendra fjárfestingar þarf einróma samþykki alls ráðsins.

Lissabon-sáttmálinn frá 2009 veitir Evrópuþinginu völd til að samþykkja eða hafna fríverslunarsamningum. Þingið getur ekki breytt einstökum ákvæðum en er upplýst í gegnum allt ferlið og staðfesting samninga krefst meirihluta þingsins.

Völd Íslands við gerð fríverslunarsamninga myndu því færast frá Alþingi og af vettvangi EFTA inn í ráðið annars vegar og á Evrópuþingið hins vegar.

2. Gjaldmiðlamál

2.1 Sveiflujöfnun eða verðstöðugleiki – Króna eða evra

Með undirritun Maastricht-sáttmálans árið 1992 var lagður grunnur að Evrópusambandinu í núverandi mynd. Sáttmálinn markaði stórt skref í átt að enn frekari efnahagssambættingu aðildarríkja. Með samræmingu ríkisfjármála undir ákveðnum skilyrðum, sameiginlegri peningastefnu og einum gjaldmiðli vildu Evrópuleiðtogar tryggja gengisstöðugleika milli aðildarríkja, auðvelda milliríkjavíðskipti, ferðalög og fólksflutninga auk þess að ná mikilvægu markmiði um verðlagsstöðugleika.

Aðdragandi sameiginlegrar Evrópumyntar var langur og hugmyndir um víðtækara efnahags- og myntbandalag höfðu verið á dagskrá allt frá lokum 7. áratugarins. Ýmislegt stóð þó í vegi fyrir þessari framtíðarsýn. Pólítískur áhugi var víða lítill, áherslur í efnahagsmálum voru ólíkar og reglulegt umrót á alþjóðamörkuðum hægði á framvindu mála. Ekki fyrr en árið 1979 var formföstu gengissamstarfi³⁷ komið á fót á grundvelli nýs peningakerfis Evrópu³⁸. Með kerfinu var gengisþróun gjaldmiðla þátttökuríkjanna haldið innan tilgreindra marka en það þótti nauðsynlegt m.a. til að verja verðmyndunarkerfi sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar.

Upptaka evru árið 1999, fyrstu þrjú árin aðeins fyrir bókhaldslegar og rafrænar greiðslur en frá 2002 einnig sem áþreifanlegur gjaldmiðill tólf ríkja, fól því í sér veigamikið skref til sambættingar. Í dag er evran gjaldmiðill 21 ríkis en Búlgaría tók síðast ríkja upp evru í janúar 2026.

Efnahagshrunið og evrukrísan

Saga evrunnar frá aldamótum hefur ekki verið dans á rósum. Efnahagshrunið 2008 leiddi til fyrstu krísu evrusvæðisins og er ekki hægt að tala um neina lausn mála fyrr en árið 2014 hið fyrsta og árið 2018 í tilviki Grikklands. Aðkomu ESB-ríkja, Seðlabanka Evrópu og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þurfti til að leysa úr skulda-, banka- og efnahagsvanda fjölda ríkja, helst Grikklands, Portúgals, Spánar, Kýpur og Írlands.

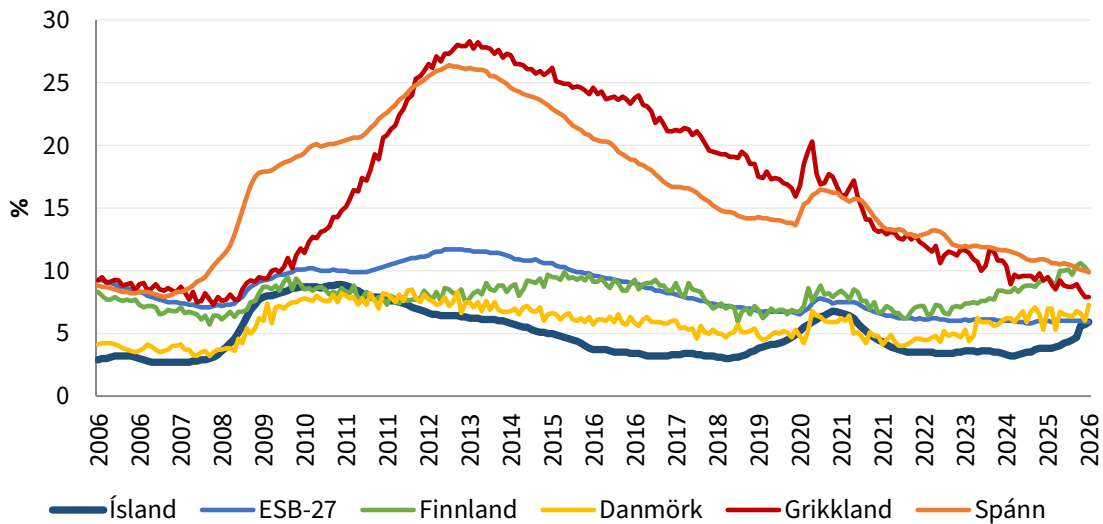
Með upptöku evru gátu ríkin ekki lengur nýtt sveigjanleika gjaldmiðils til að bregðast við efnahagsáfalli. Eins og öll ríki höfðu á einum tíma eða öðrum gert á 20. öldinni, þá gat Grikkland ekki fellt drökmuna, Ítalía líruna, Spánn pesóann né Portúgal skútið til þess að auka útflutningsverðmæti og lækka raunvirði launa. Í stað lægra gengis gjaldmiðils og tilheyrandi áhrifa á verðlag þá voru ríkin neydd til að bregðast við með öðrum hætti: innri gengisfellingu í formi launalækkana, atvinnuleysis, lægri atvinnuþátttöku og aukinna ríkisskulda í stað eiginlegra gengisfellinga.

³⁷ European Exchange Rate Mechanism, ERM, er fyrirrennari núverandi gengissamstarfs, ERM II.

³⁸ European Monetary System, EMS, rann sitt skeið við upptöku evru árið 1999.

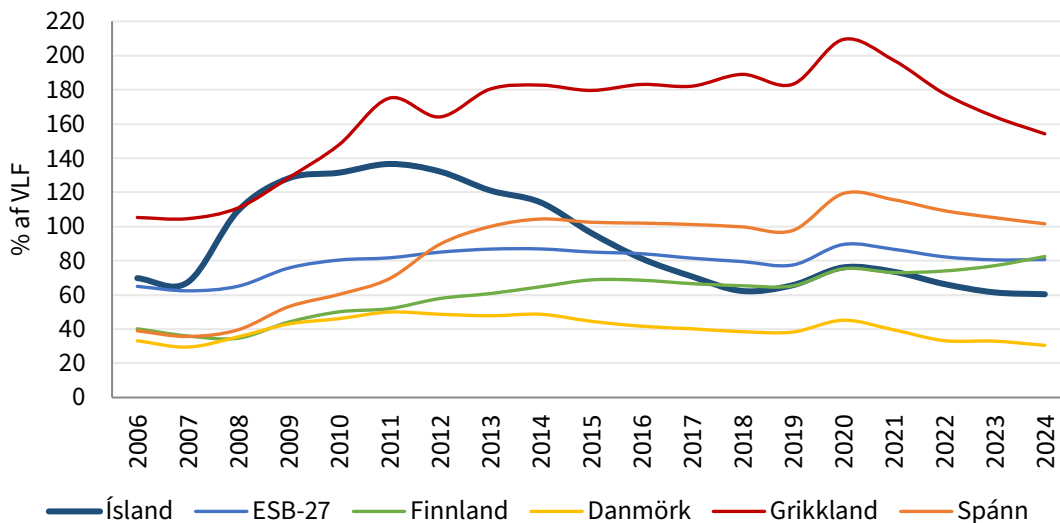
Í kjölfar fjármálahrunsins mældist atvinnuleysi yfir 25% bæði á Grikklandi og á Spáni. Skuldir hins opinbera jukust verulega um alla Evrópu en opinberar skuldir voru höfuðeinkenni evrukrísunnar. Til að bregðast við ástandinu lækkaði Seðlabanki Evrópu stýrivexti um alls þrjú prósentustig frá október 2008 til maí 2009.

Atvinnuleysi á Íslandi, ESB og völdum ríkjum ESB 2006–2026



Þróun á atvinnuleysi á Íslandi, ESB27, Finnlandi, Danmörku, Grikklandi og Spáni 2006–2026. Heimild: Eurostat

Skuldir hins opinbera (% af VLF) 2006–2024



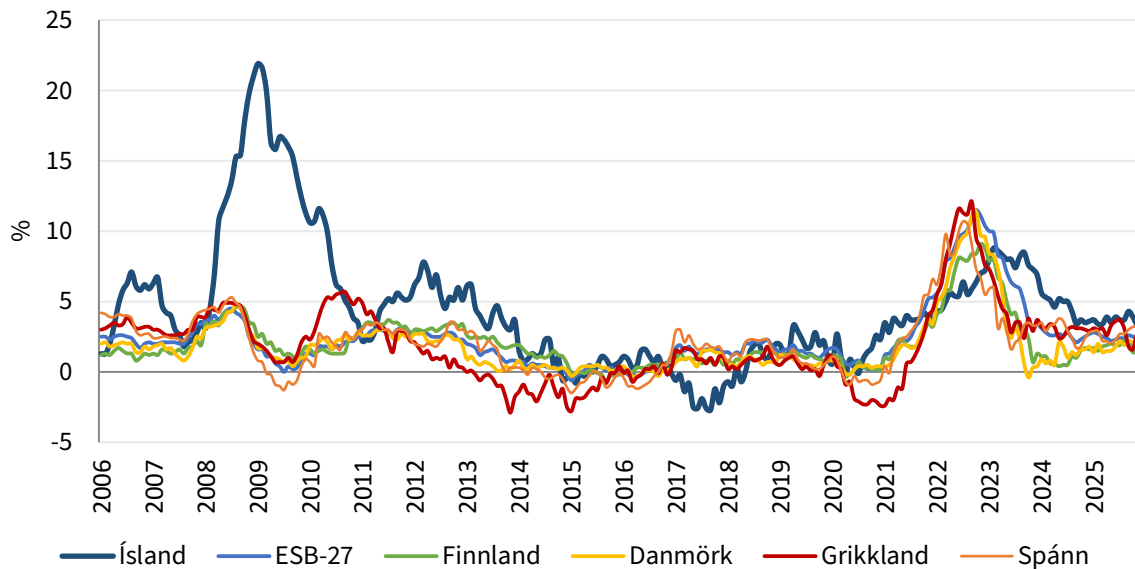
Skuldir hins opinbera 2006–2024 í völdum Evrópulöndum.³⁹ Heimild: Eurostat, IMF.

Á Íslandi geisaði engin evrukrísa en íslenska fjármálakreppan 2008 var ein sú dýpsta í heiminum á þeim tíma. Gengi krónunnar féll um 50% gagnvart helstu gjaldmiðlum og gjaldeyrishöftum var

³⁹ Vergar opinberar skuldir á samstæðugrunni (e. General Government Consolidated Gross Debt).

komið á. Atvinnuleysi, sem á uppgangsrárunum hafði verið í sögulegu lágmarki, náði hámarki í nær 9%. AGS kom að endurreisn landsins með lánveitingum og skuldir hins opinbera jukust úr um 60% af vergri landsframleiðslu (VLF) í nær 140%.

Verðbólga 2006–2026 (Samræmd VNV)



Verðbólga í völdum ríkjum ESB (HICP, samræmd vísitala neysluverðs) 2006–2026. Heimild: Eurostat.

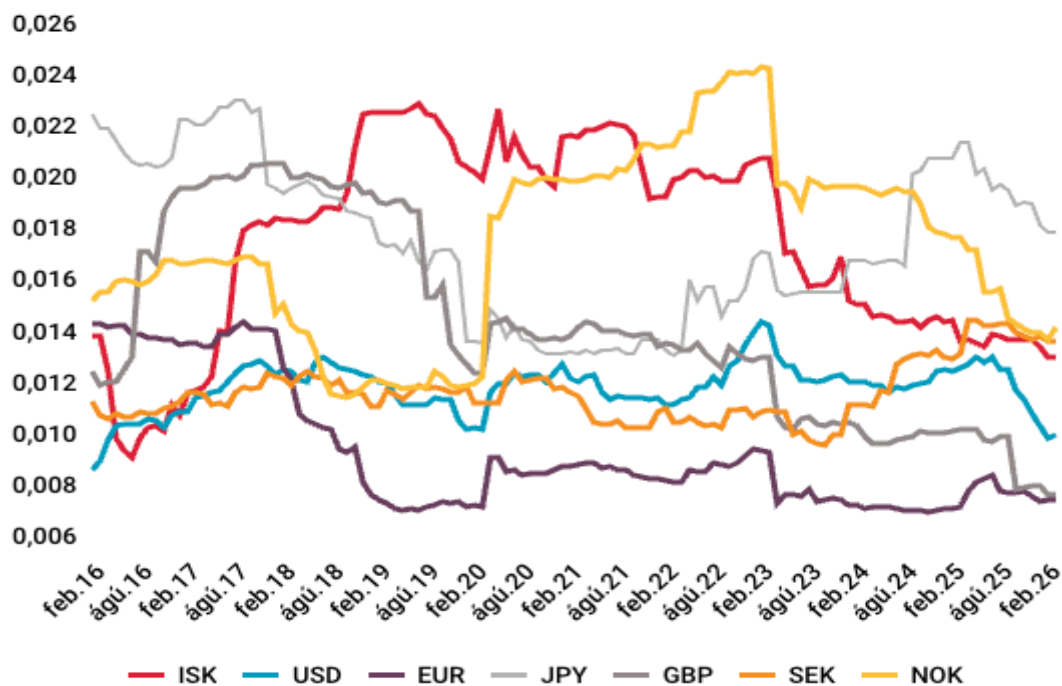
Samhliða verulegri gengislækkun jókst verðbólga á Íslandi hratt og var mest yfir 20%. Verðbólga sveiflaðist einnig í Evrópu en þó hvergi nærri því sem varð á Íslandi.

Efnahagsáfall nýtast ágætlega til að draga fram ýkta en raunsæja mynd af ólíku gangverki peningastefna. Þær myndir þarf þó að greina í samhengi. Efnahagsástand og undirliggjandi þættir hagkerfa eru ólíkir og samspil atvinnustefnu, reksturs hins opinbera, peningastefnu og ytri aðstæðna hefur áhrif á framvinduna. Á Íslandi styrkti gengislækkun útflutningsgreinar og dempaði höggið á vinnumarkaði en jók verðbólgu. Viðsnúningur, ekki síst fyrir tilstilli vaxtar ferðapjónustunnar, var hraðari á Íslandi en í ríkjum ESB. Þar var verðlag stöðugra en atvinnuleysi jókst.

Stöðug króna en verðbólga viðvarandi

Í samanburði við helstu gjaldmiðla heims hafa sveiflur íslensku krónunnar verið innan eðlilegra marka undanfarin ár. Krónan hefur með öðrum orðum, og á þann mælikvarða, staðið sig með ágætum. Frá árinu 2023 hefur dregið úr flökti hennar og hefur það verið svipað og hjá krónum Svía og Norðmanna. Flökt íslensku krónunnar var talsvert meira á árunum 2017–2023 en á því tímabili, líkt og allt frá losun gjaldeyrishafta 2015 (fyrir almenning) og 2017 (fyrir aflandskrónueigendur), studdi Seðlabanki Íslands við þróunina með kaupum og sölu á gjaldeyri úr gjaldeyrisforða sínum.

Greining Íslandsbanka hefur bent á að flökt krónunnar frá 2023 sé líkara því sem gerist í nágrennaríkjunum. Flöktið endurspeglar betur en áður breytingar á undirliggjandi þáttum á borð við viðskiptakjör og framboðsskelli. Er það mat sérfræðinga bankans að krónan þjóni í dag betur en áður því hlutverki sínu að vera fljótandi gjaldmiðill og að ábati af fljótandi gengi hafi aukist.



Flökt krónunnar og annarra gjaldmiðla. Heimild: *Greining Íslandsbanka* (Alþjóðagreiðslubankinn (BIS), útreikningar Greiningar).

Krónan, eins og aðrir gjaldmiðlar, flýtur í trausti útgefenda sinna og bakhjarla, þ.e. Seðlabanka Íslands og íslenska ríkisins. Af þróun hennar sl. ár má draga þá ályktun að krónan sé í dag trúverðug og gjaldgeng til milliríkjaviðskipta. Gjaldeyrishöftin og stífar reglur Seðlabankans um gjaldeyrisviðskipti voru til samanburðar einkenni ótrúverðugri og ógjaldgengari gjaldmiðils.

Sjálfstæðri mynt fylgir þó töluverður kostnaður sem væri minni innan myntbandalags. Í árslok 2025 var gjaldeyrisforði Seðlabankans sem nemur um 968 milljörðum króna. Það er 121% af forðaviðmiði AGS og 20% af vergri landsframleiðslu Íslands.⁴⁰ Erfitt er að meta nákvæmlega kostnaðinn sem felst í því að taka lán í krónum (hávaxtamynt) og kaupa fyrir það eignir í erlendri mynt (oft lágvaxtamynt) og sveiflast kostnaður við forðann því milli ára.⁴¹ Kostnaðurinn getur þó hæglega hlaupið á tugum milljarða króna á ársgrundvelli.

Þá er viðskiptakostnaður einnig hærrí fyrir þá sem nota íslensku krónuna í hverjum milliríkjaviðskiptum, í samanburði við þá sem hafa stærri heimamýnt. Endanlegur kostnaður

⁴⁰ Seðlabanki Íslands. Ársskýrsla 2025.

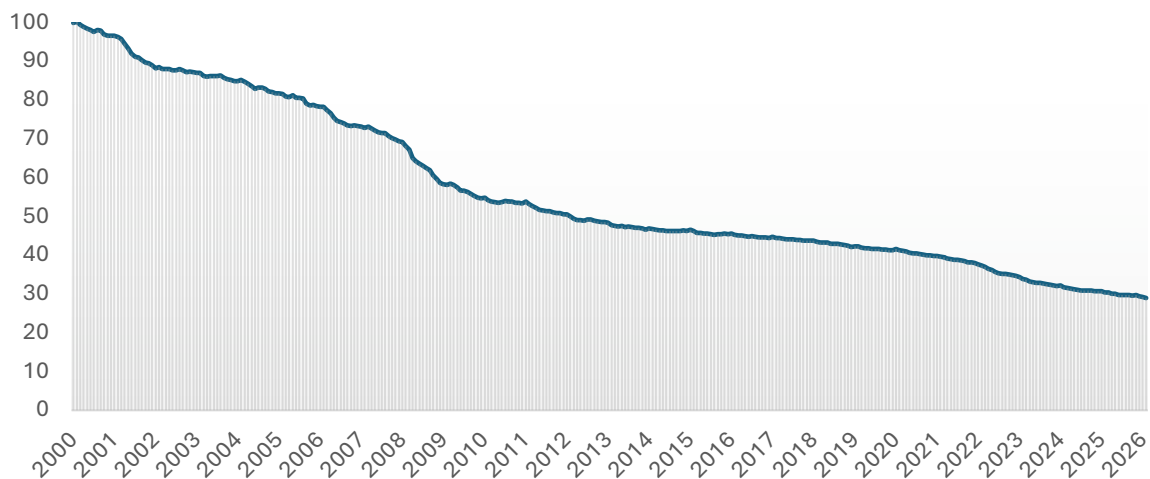
⁴¹ Gylfi Magnússon. Hvað kostar að halda uppi gjaldeyrisforða fyrir krónuna?

viðskipta til og frá Íslandi hverju sinni ræðst af umsýslugjöldum og gengisflökti. Eðli máls samkvæmt er gengisáhættu úthýst þegar viðskipti eiga sér stað í sömu mynt líkt og innan myntbandalags. Nýleg rannsókn á gengisáhættu íslenskra fyrirtækja leiddi í ljós að 82,5% þeirra fyrirtækja sem tóku þátt í viðhorfskönnun standa frammi fyrir einhverri gengisáhættu. Um tvö af hverjum þremur fyrirtækjum hafa stefnu um stýringu gengisáhættu. Til að verjast gengisáhættu og áhrifum á tekjur, gjöld og sjóðstreymi eru rekstrarvarnir í formi gjaldeyriskaupa auk afleiðuviðskipta og erlendra lántaka notaðar af um helmingi fyrirtækjanna.⁴²

Ólseig verðtrygging

Þrátt fyrir að vera gjaldgeng til viðskipta þá hefur krónan reynst léleg til að geyma verðmæti. Verðbólga hefur verið viðvarandi á Íslandi og væntingar um að krónan missi smám saman verðgildi sitt sömuleiðis. Verðtryggingin dregur úr raunvaxtaáhættu fyrir lánveitendur og er viðbragð við þessum veruleika. Hún er víðtæk og er nýtt við veitingu húsnæðislána, gerð leigusamninga, fjármögnun hins opinbera á skuldabréfamarkaði, ýmsa þjónustusamninga og í minni mæli eða óbeint við launasamninga. Til hefur orðið sjálfvirkt gangvirki sem ýtir áfram undir hækkun verðbólgu. Sem dæmi tekur verðhækkun á opinberri þjónustu mið af verðbólguvæntingum en ekki 2,5% verðbólgu markmiði Seðlabankans.⁴³

Virði 100 íslenskra króna frá aldamótum



Virði 100 króna á föstu verðlagi frá aldamótum. Heimild: Hagstofa Íslands (m.v. vísitölu neysluverðs (með húsnæði)). Janúar 2000 til febrúar 2026.

Vegna verðbólgu er raunvirði hundrað krónu myntar sem setið hefur ofan í skúffu frá aldamótum um 29 krónur í dag. Auðvelt er að leita lengra aftur í Íslandssöguna til að sjá hvernig verðbólga

⁴² Hersir Sigurgeirsson og Sigríður Benediktsdóttir. Stýring gengisáhættu hjá íslenskum fyrirtækjum. Grein í Tímariti um viðskipti og efnahagsmál, útgefið í júní 2025. Niðurstöður rannsóknarinnar byggja á könnun sem send var 181 fyrirtæki og svör bárust frá 69 fyrirtækjum.

⁴³ Gylfi Zoega. Um DNA og verðbólgu. Grein í Vísbendingu 27. febrúar 2026.

hefur étið upp verðgildi íslensku krónunnar, langt umfram það sem þekktist í öðrum Evrópulöndum.

Samspil gjaldmiðlamála, ríkisfjármála og vinnumarkaðar er djúpstætt og að mörgu leyti ósanngjarnt að benda á eitt umfram annað þegar leitað er að sökudólgi verðbólgunnar. Óvarlegt væri t.d. að kenna krónunni alfarið um verðlagshækkunar á Íslandi. Bein áhrif gjaldmiðils á verðbólgu eru helst í gegnum verðhækkunar á innfluttum vörum vegna gengislækkunar. Önnur þensluhvetjandi áhrif til hækkunar verðbólgu má síðan frekar rekja til annarra þátta.

Óbeinna áhrifa gjaldmiðilsins gætir þó í gegnum ákvarðanir hins opinbera og aðila á vinnumarkaði. Launahækkunar hafa verið hlutfallslega miklar á Íslandi í evrópskum samanburði. Á tímabilinu 2016–2025 jókst launakostnaður á Íslandi að jafnaði um 5,6% á ári. Það er nærri tvöfalt hærra en í Noregi og Svíþjóð og þrisvar sinnum hærra en í Danmörku og Finnlandi. Mælt í evrum voru íslensk laun 70% hærra en á evrusvæðinu árið 2025. Í Noregi og Danmörku voru launin 43–46% hærra en á evrusvæðinu. Launahækkunar á Íslandi hafa verið meiri en verðbólga og nemur raunlaunahækkun um 2,4% á ári á tímabilinu 2016–2025, í samanburði við 0,6–0,8% í Danmörku, Noregi og Finnlandi.⁴⁴

Krónunni fylgir frelsi til að taka ákvarðanir sem myndu innan myntbandalags hafa áhrif á aðrar hagstærðir en verðlag. Eins og rakið er hér að ofan er verðbólgan birtingarmynd þenslu (oftast) og efnahagsáfalla (sjaldnast), í stað áhrifa á atvinnuleysi og atvinnustig.

Í orði er ekkert sem kemur í veg fyrir að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðar stilli sem best saman strengi til að draga úr verðbólgu og verðbólguvæntingum og noti áfram íslenska krónu. Eftir stendur þó sú spurning hvort sömu aðilar geti staðist þá freistingu sem fylgir sjálfstæðri mynt, þ.e. að hækka ekki útgjöld eða laun umfram getu hagkerfisins? Íslenska krónan veitir tækifæri til að auka samkeppnishæfni með gengislækkunum á kostnað verðstöðugleika. Evrunni fylgir stöðugra verðlag og fyrirsjáanleiki en án gengisbreytinga er vinnumarkaðurinn berskjaldaðri fyrir efnahagsáföllum.

2.2 Maastricht-skilyrðin

Maastricht-skilyrðin svokölluðu útlista þær kröfur sem ríki þarf að uppfylla til að mega taka upp evru. Skilyrðin eru fjögur talsins en eitt þeirra, um ríkisfjármál, inniheldur raunar tvær skyldur um afkomu og skuldir hins opinbera. Auk þess þarf að samræma löggjöf og stofnanaumhverfi að skilyrðum evrusvæðisins.

⁴⁴ Dr. Catherine L. Mann o. fl. A report on 'Currency Matters' for the Iceland Ministry of Finance and Economic Affairs. Maí 2026.

Maastricht-skilyrðin svara því ekki hvort íslensku hagkerfi sé betur borgið með evru. Þau leggja mælikvarða á hvort Ísland geti yfirhöfuð tekið upp evruna, að undangenginni inngöngu í ESB og veru í gengissamstarfi Evrópu, ERM II.

Hér að neðan eru skilyrðin metin í samanburði við stöðu Íslands í dag gagnvart hverju þeirra.

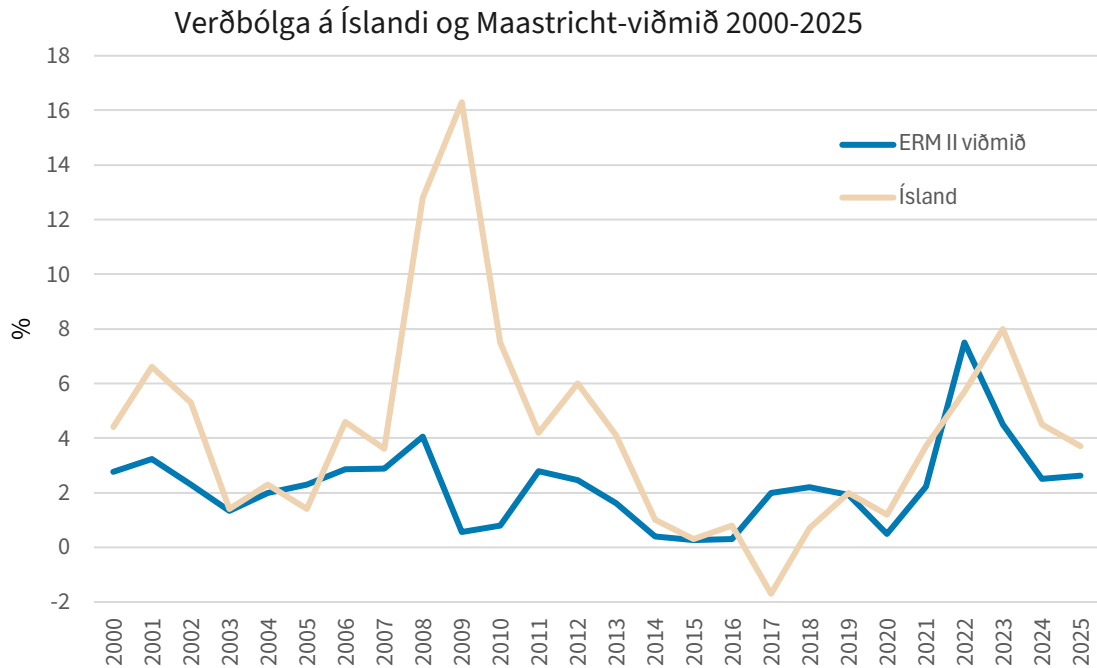
Maastricht-skilyrðin

	Skilyrði	Lýsing
1	Verðstöðugleiki	Verðbólga má ekki vera meiri en 1,5 prósentum hærri en meðaltal verðbólgu í þeim þremur ESB-löndum sem hafa hagstæðustu verðbólguþróunina (m.v. HICP).
2	Vaxtamunur	Nafnvextir langtímavaxta (10 ára ríkisskuldabréf) mega ekki vera meira en 2 prósentum hærri en langtímavextir í þeim þremur ESB-löndum sem hafa hagstæðustu verðbólguþróunina.
3	Stöðugleiki í gengismálum	Ríki skal vera aðili að gengissamstarfi Evrópu (ERM II) í að minnsta kosti tvö ár án gengisfellingar. Gjaldmiðill má ekki sveiflast meira en $\pm 15\%$ í kringum ákveðið miðgildi ERM II.
4	Afkoma hins opinbera	Halli á rekstri hins opinbera má ekki vera meiri en sem nemur 3% af vergri landsframleiðslu (VLF).
5	Skuldir hins opinbera	Skuldir hins opinbera mega ekki vera meiri en sem nemur 60% af VLF eða að skuldahlutfallið stefni nægilega hratt að því marki ef það er hærra.
6	Löggjöf	Löggjöf (þ.m.t. seðlabankalög) þarf að vera í samræmi við sáttmála ESB og tryggja sjálfstæði seðlabankans.

Skilyrði 1: Verðstöðugleiki

Verðbóluskilyrði ERM II lítur til meðaltals verðbólgu þeirra þriggja ríkja sem hafa mestan verðstöðugleika. Skilyrði fyrir upptöku evru er að verðbólga sé ekki meiri en 1,5% hærri en meðaltal þessara ríkja.

Ef litið er til verðbólgu hvers árs þá hafa 16 ríki ESB komist í þennan hóp. Árið 2025 voru það Frakkland (0,9%), Ítalía (1,7%) og Kýpur (0,8%) sem höfðu lægsta verðbólgu eða um 1,1% að meðaltali. Samræmd verðbólga á Íslandi var á sama tíma 3,7% eða ríflega 1 prósentu yfir viðmiði Seðlabankans.



Heimild: Konráð S. Guðjónsson (Eurostat, 2000–2024), Evrópustraumar (Eurostat, 2025).

Ísland hefur á fáum tímabilum uppfyllt þetta skilyrði um stöðugt verðlag. Í kjölfar COVID19-faraldursins og verðbólguþróa í Evrópu vegna orkukreppu var Ísland undir viðmiðum um skamma hríð árið 2022. Á árunum 2005, 2017 og 2018 var þetta skilyrði einnig uppfyllt. Í mars 2026 munaði nær tveimur prósentum á viðmiðinu og verðbólgu á Íslandi, samhliða hækkun verðbólgu á árinu 2026.⁴⁵

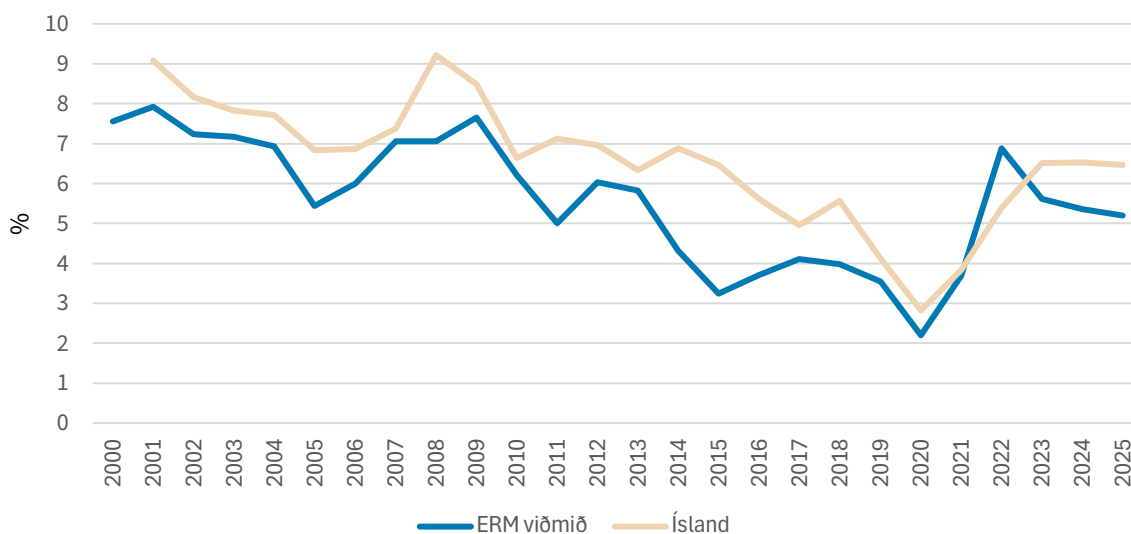
Skilyrði 2: Vaxtamunur

Líkt og verðbólgan (og vegna hennar) hafa vextir ríkisskuldabréfa alla jafna verið hærrí hér á landi en í ríkjum ESB. Væntingar um viðvarandi verðbólgu á Íslandi eru ólseigar og birtast í ávöxtunarkröfu ríkisskuldabréfa.

Maastricht-skilyrðin leyfa tveggja prósentu svigrúm frá meðaltali þeirra þriggja ríkja sem hafa hagstæðustu verðbólguþróunina. Ísland hefur aðeins einu sinni uppfyllt skilyrðið, árið 2022 þegar vextir hækkðu hægar á Íslandi en á evrusvæðinu.

⁴⁵ Hagstofa Íslands. Harmonised indices of consumer prices (HICP).

Vaxtamunur langtímavaxta á Íslandi og Maastrich-viðmið 2000-2025



Heimild: Konráð S. Guðjónsson (Eurostat, Seðlabanki Íslands, 2000–2024), Evrópustraumar (2025).

Skilyrði 3: Gengisstöðugleiki

Gengi krónunnar hefur á síðastliðnum áratug oftast uppfyllt skilyrði fyrir upptöku evru. Gengið hefur verið nokkuð stöðugt gagnvart evru sl. ár og ekki sveiflast meira en helstu gjaldmiðlar heims, eins og áður var fjallað um. Á allra síðustu árum hefur gengi krónu sveiflast vel innan þeirra 15% marka sem Maastricht-skilyrðin setja. Skilyrðið er því uppfyllt, að þeim veigamikla þætti frásældum að gengisstöðugleika þarf að uppfylla, án gengisfellinga, innan gengissamstarfsins, ERM II.

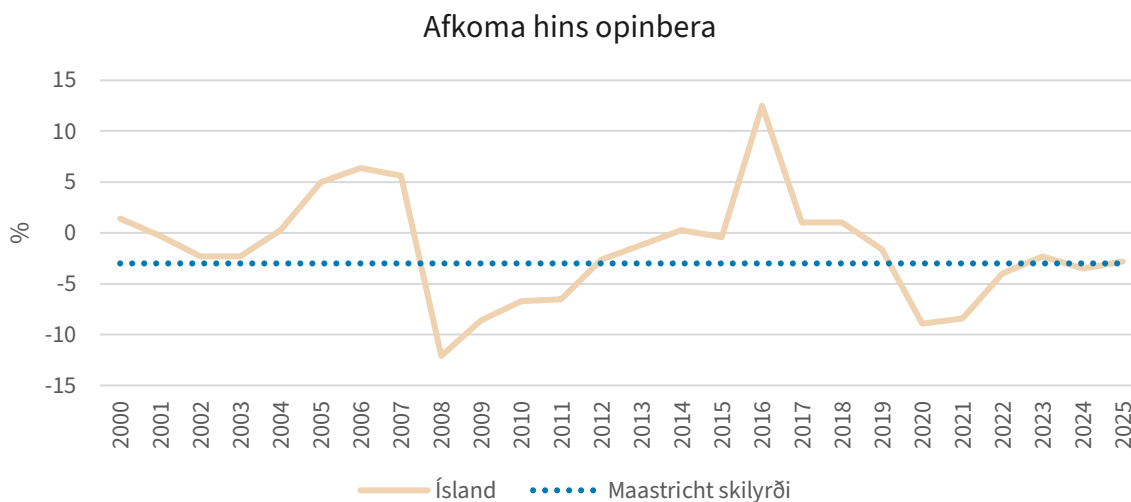
Gengi krónu gagnvart evru



Heimild: Konráð Guðjónsson, Evrópustraumar (Seðlabanki Íslands).

Skilyrði 4: Afkoma hins opinbera

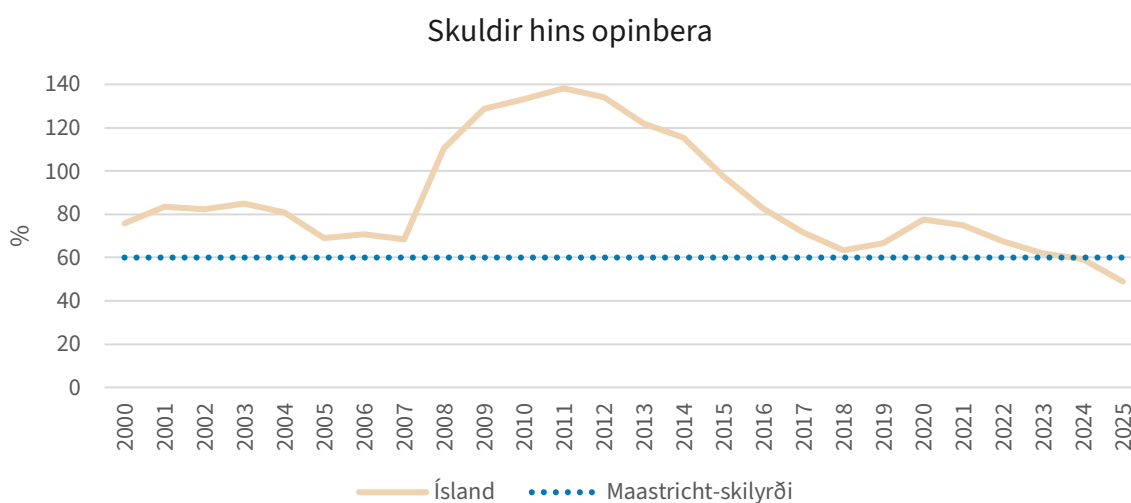
Samkvæmt skilyrði um ríkisfjármál má neikvæð afkoma hins opinbera ekki nema meira en 3% af vergri landsframleiðslu (VLF). Efnahagshrunið 2008 og kórónufaraldurinn höfðu neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs en frá árinu 2022 hefur Ísland nálgast eða verið við 3% hallamörkin. Árið 2025 var skilyrðið uppfyllt (2,8% halli) en ríkjum er þó veitt nokkurt svigrúm, séu afkomuhorfur jákvæðar og nálgist mörkin.



Heimild: Konráð S. Guðjónsson (Eurostat, Hagstofa Íslands), Evrópuáramar.

Skilyrði 5: Skuldir hins opinbera

Skuldir hins opinbera mega ekki vera hærri en 60% af VLF. Skuldastaða íslenska ríkisins, eins og hún er mæld skv. Maastricht-sáttmálanum án lífeyrisskuldbindinga, hefur sögulega verið hærri en 60% og stóð hæst í nær 140% eftir hrun. Skuldirnar hafa farið lækkandi og fóru undir 60% af VLF árið 2024.



Heimild: Konráð S. Guðjónsson (Eurostat, Hagstofa Íslands), Evrópuáramar.

„Besti“ árangur Íslands – í fjölda skilyrða talið

Samkvæmt mælikvörðum Maastricht-sáttmálans jafnaði Ísland sinn „besta“ árangur árið 2025, sé litið til fjölda uppfylltra skilyrða. Fyrir árið 2025 var gengi krónu stöðugt, afkoma hins opinbera var innan 3% marka og skuldir hins opinbera hafa lækkað undir 60% viðmið af VLF. Verðbólga og vaxtastig eru aftur á móti langt frá markmiðum í lok árs 2025. Þeim skilyrðum var uppfyllt árið 2022, þegar Ísland uppfyllt síðast þrjú skilyrði. Á árinu 2026 hefur þróun vaxtaumhverfis verið neikvæð og verðbólga aukist enn frekar.

Ísland og Maastricht-skilyrðin: 2001–2025

	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
Verðbólga	Red	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red
Vextir	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red
Afkoma	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Red	Green
Skuldir	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Green
Gengi	Red	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green

Taflan sýnir hvaða Maastricht-skilyrði Ísland uppfyllti (grænn kassi) á hverju ári frá 2001–2025.

Á meðan Ísland stendur utan Evrópusambandsins eru greiningar sem þessar nytsamleg samanburðaræfing til að bera saman Ísland við upptökuskilyrðin. Valkostir Íslands í gjaldmiðlamálum hafa sögulega verið metnir fáir en í skýrslu Seðlabanka Íslands árið 2012 um valkosti Íslands í gjaldeyrismálum var upptaka evru án aðildar að ESB metin ómöguleg og myntráð illfært.⁴⁶

Í umræðum um mögulega upptöku evru hefur verið bent á að samkvæmt Maastricht-skilyrðunum þurfi Ísland að ná verðstöðugleika og öðrum markmiðum áður en upptaka evru er staðfest. Aðgerðir til að ná tókum á vöxtum og verðbólgu yrðu þar með hinar sömu, hvort sem stefnt er að upptöku evru eða ekki, og þar með sé markmiðum náð, án evru. Upptaka myndi því öðru fremur vera gagnlegt tæki til að tryggja verðstöðugleika til lengri tíma en ekki leysa verðbólguvandráði dagsins í dag. Þó ber að líta til þess að yfirlýst markmið um inngöngu í ERM II og aðlögun krónu að evru með stuðningi Seðlabanka Evrópu gætu haft áhrif á verðbólguvæntingar til lækkunar. Helstu aðgerðir til að ná markmiðum yrðu eftir sem áður ávallt í höndum Íslendinga, þ.e. ákvarðanir aðila vinnumarkaðar (laun), hins opinbera (gjöld, skuldir) og Seðlabanka Íslands (stýritæki eins og stýrivextir og hindiskylda auk gjaldeyriskaupa).

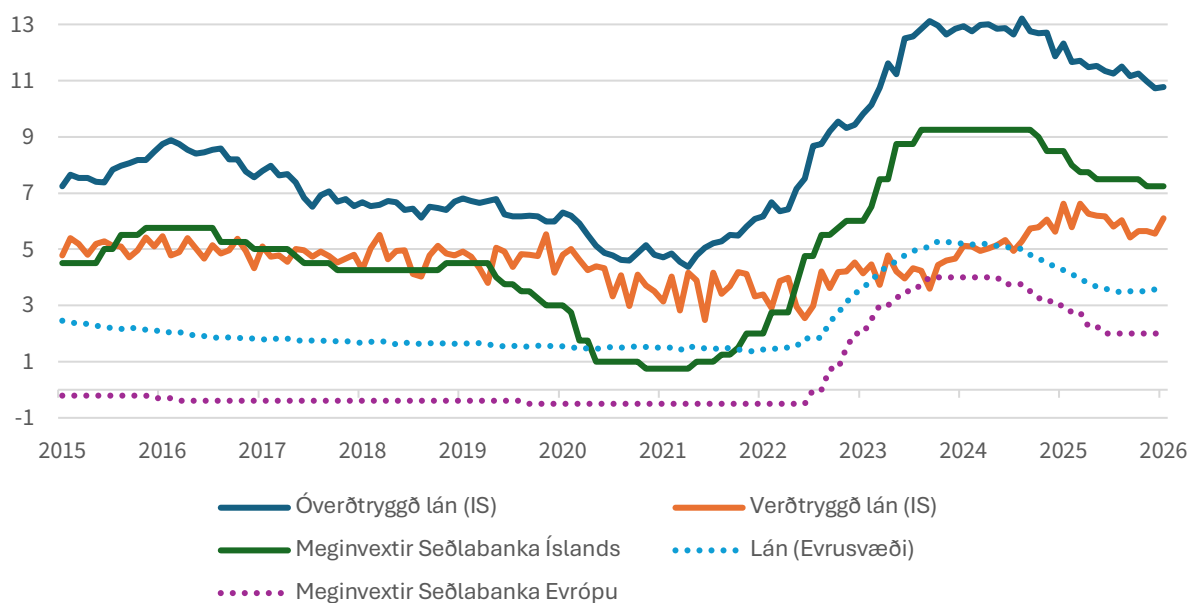
⁴⁶ Seðlabanki Íslands. Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum, sérřit nr. 7, 2012.

Í því samhengi er vert að hafa í huga að Maastricht-skilyrðin eru upptökuskilyrði evrunnar en ekki viðvarandi krafa. Fá evruríki uppfylla raunar öll skilyrðin í dag og á árinu 2025 voru skuldir 12 Evrópusambandsríkja yfir 60% af VLF. Grikkland (146%), Ítalía (137%), Frakkland (115%), Belgía (108%) og Spánn (101%) standa þar verst.⁴⁷ Ellefu ríki voru einnig með fjárlagahalla yfir 3% af VLF.⁴⁸

2.3 Vaxtaumhverfi í Evrópu og á Íslandi

Eins og að framan er rakið, og yfirferð á Maastricht-skilyrðunum sýnir, þá er vaxtastig hærra héraðs og þar með eru lán til fyrirtækja (og heimila) kerfisbundið dýrari á Íslandi en á evrusvæðinu. Á tímabilinu frá 2015-2025 hafa íslensk fyrirtæki búið við 3–6 prósentustigum hærri vexti en fyrirtæki á evrusvæðinu.

Vextir (%) nýrra útlána til fyrirtækja á Íslandi og á evrusvæðinu & meginvextir (%) Seðlabanka Íslands og Evrópu



Vaxtakjör á nýjum útlánum til fyrirtækja á Íslandi og í Evrópu auk stýrivaxta. Heimild: Seðlabanki Íslands, Seðlabanki Evrópu. Meðalvextir nýrra lána til fyrirtækja (ekki fjármálafyrirtækja), MIR-gögn.

Peningastefna og vaxtamyndun hefur einnig verið sveiflukenndari á Íslandi en innan myntbandalagsins. Íslandi til varnar þá er vert að hafa í huga að stýrivextir Seðlabanka Evrópu voru um langt skeið afar lágir og jafnvel neikvæðir. Verðbólguvæntingar og eftirspurn héldust lág langt eftir fjármálakrísuna. Lágu vaxtastigi var beitt til að styðja við vöxt á sama tíma og Ísland glímdi við hærri verðbólgu og mun sveiflukenndara hagkerfi.

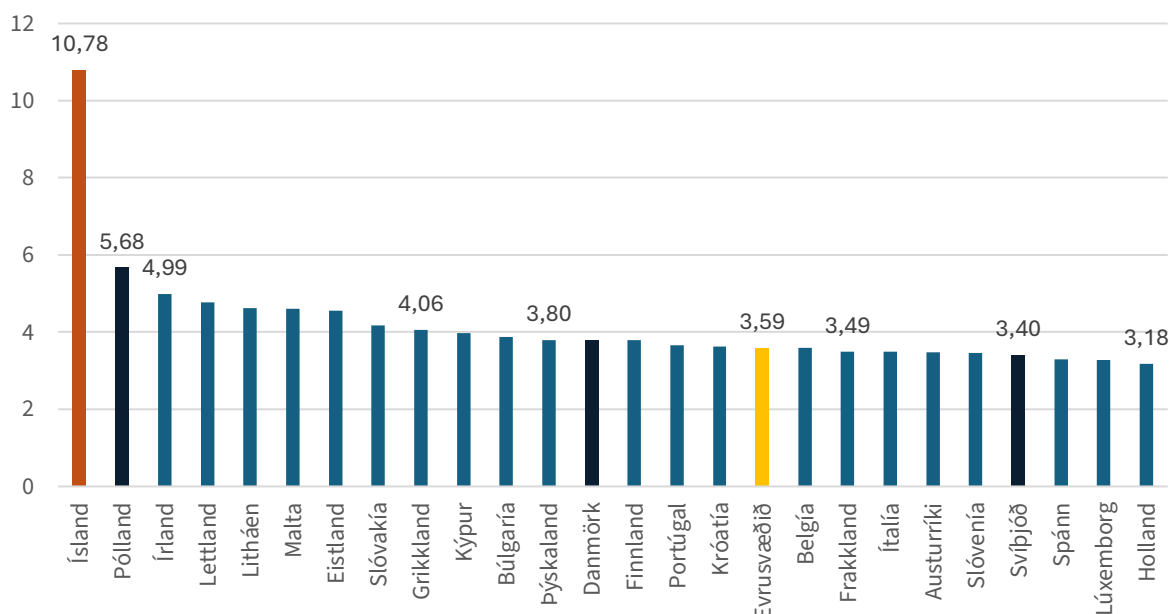
⁴⁷ Eurostat. Government debt at 87.8% of GDP in euro area. Apríl 2026.

⁴⁸ Eurostat. Government finance statistics. Apríl 2026.

Engin nýmæli eru fólgin í því að verðbólga hafi verið mun þrálátari á Íslandi en í flestum öðrum Evrópuríkjum. Í apríl 2026 mældist verðbólga 5,2% á Íslandi samanborið við 3,0% á evrusvæðinu. Vegna snarpra hækkana á orkuverði hefur verðbólga aukist töluvert á árinu 2026, en hún mældist 1,7% á evrusvæðinu í janúar 2026.

Sérfræðingar íslenskra fjármálastofnana eru sammála um að íslenskt vaxtaumhverfi myndi breytast með upptöku evru. Lánavextir myndu þá miða við evruvexti og lánin yrðu fjármögnuð af innlánnum bankanna í evrum og sértryggðum skuldabréfum í evrum. Lánakjör myndu þó áfram einnig ráðast af innlendum þáttum, t.d. kröfum um eiginfjárbindingar og sértækum bankasköttum.

Vextir á nýjum fyrirtækjalánnum (%)



Vextir á nýjum útlánnum til fyrirtækja. Heimild: Seðlabanki Evrópu, Seðlabanki Íslands. Gögn fyrir Ísland eru frá janúar 2026 (Hagvísar SÍ), önnur fyrir mars 2026.

Erfitt er að meta nákvæmlega hversu hratt og mikið fjármögnunarkostnaður myndi lækka við upptöku evru, þ.e. hversu nálægt íslenskir vextir myndu færast því sem þekkist í Evrópu. Afnáam gengisáhættu í viðskiptum við evrusvæðið, lægri kostnaður fyrirtækja við varnir gegn gengissveiflum, möguleg aukin samkeppni erlendra banka og fleira myndi hafa áhrif. Þá eru ótalin áhrif af því álagi sem fjárfestar myndu leggja á íslenskt efnahagskerfi.⁴⁹

Samanburður á lánavöxtum fyrirtækjalána í mars 2026 sýnir það vaxtastig sem íslensk fyrirtæki njóta í dag miðað við fyrirtæki í ríkjum ESB. Vextirnir eru hvergi nærri í tveggja stafa tölu innan ESB, líkt og á Íslandi.

⁴⁹ Ásgeir Ingvarsson. Þýðir aðild betri lánakjör á Íslandi? Grein í Morgunblaðinu 11. apríl 2026.

2.4 Möguleg áhrif á eignaverð við inngöngu

Samband eignaverðs og vaxtastigs er órjúfanlegt og eignaverð á Íslandi myndi því að öðru óbreyttu hækka við inngöngu í Evrópusambandið. Lækkun vaxtastigs myndi hafa áhrif á verðbréfa- og fasteignamarkaði til hækkunar. Slíkar hækkunir ætti ekki að líta á sem markmið í sjálfu sér, heldur óumflýjanleg áhrif lægri vaxta. Á það raunar við hvort sem vaxtastig lækkar við aðild að ESB (og með markmiðum um upptöku evru) eða ekki. Möguleg aukin eftirspurn erlendra aðila eftir innlendum eignum, hvort sem er á fasteigna-, hluta- eða skuldabréfamarkaði, myndi einnig hafa áhrif á verðmyndun.

Þau ríki sem gengið hafa í sambandið hafa ekki farið varhluta af þessum áhrifum. Króatía gekk síðast ríkja í ESB árið 2013. Á flesta mælikvarða hefur landið notið góðs af inngöngu, verðlag er stöðugra, gengisáhætta frá upptöku evru mun minni, viðskiptakjör betri og hagvöxtur hefur aukist.⁵⁰ Fasteignaverð hefur hækkað verulega í Króatíu á síðastliðnum árum og nam hækkunin um 16% á árinu 2025 og alls um 37% frá 2023 til 2025. Þar, eins og á Íslandi (og annars staðar), spila bæði framboð og eftirspurn hlutverk sem þarf að líta til við mat á einstökum áhrifaþáttum. Á eftirspurnarhliðinni hefur áhugi erlendra kaupenda aukist auk þess sem fjölgun ferðamanna hefur þrýst upp verðum.

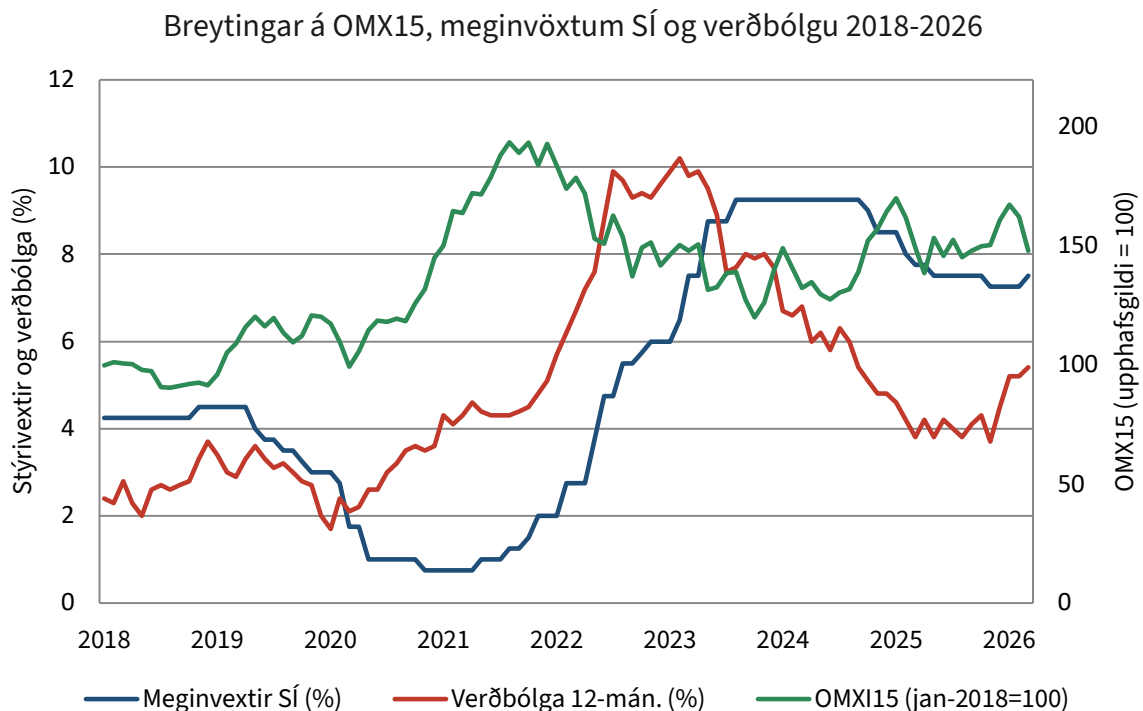
Margt við íslenskan efnahag gerir samanburð við lönd á borð við Króatíu erfiðan. Króatía gekk aðeins í Schengen-samstarfið árið 2023 og hafði það jákvæð áhrif á ferðamannaiðnað, sem þó hefur farið ört vaxandi frá inngöngu í ESB. Í samanburði við Króatíu og öll þau ríki sem gengið hafa í ESB frá 2004 er Ísland mun ríkara land, þar sem laun og eignaverð eru þegar há.

Með fyrirvörum má líta til Covid-tímabilsins á Íslandi til að meta möguleg áhrif vaxtalækkana á eignaverð. Trú á að verðbólga myndi haldast nærri 2,5% markmiði Seðlabankans til lengri tíma hafði þá þegar aukist á árunum áður, þegar verðbólga fór lækkandi. Vegna Covid jókst hraði stýrivaxtalækkana verulega og voru meginvextir Seðlabankans undir 1% í ársbyrjun 2021. Frá upphafi árs 2020 til loka árs 2021 hækkaði Úrvalsvisitalan OMX15 um 60%. Fasteignaverð, sem þegar var undir miklum þrýstingi, hækkaði um nær 40% á sama tímabili.

Aðild að ESB myndi einnig auka aðgengi erlendra fjárfesta að íslenskum eignamörkuðum og með upptöku evru yrði gengisáhættu eytt. Erlendum fjárfestum innan EES-svæðisins er þegar heimilt að fjárfesta á Íslandi. Eina undantekningin eru séríslenskar reglur um eignarhald erlendra aðila í sjávarútvegsfélögum. Lögin takmarka eignarhald erlendra aðila við allt að 33%. Ólíklegt er að slíkar takmarkanir gildi ef Ísland gengur í ESB, en til þess þyrfti sérstakar undanþágur eða sérreglur við inngöngu. Með auknu aðgengi erlendra fjárfesta að íslenskum mörkuðum, ekki síst

⁵⁰ Boris Vujcic. Croatia's Journey since independence in 1991. Kynning í Seðlabanka Íslands 5. mars 2026.

ef gengisáhætta minnkar eða hverfur, má gera ráð fyrir að kaupendum fjölgi á eftirspurnarlið íslenskra eignamarkaða.



Þróun stýrivaxta og verðbólgu (vinstri ás) og OMX15 hlutabréfavisitölunnar í Kauphöll Íslands (hægri ás). Heimildir: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands, OMX15.

Með framvirka sýn markaða í huga þá er líklegt að áhrifa myndi gæta á eignamörkuðum strax og það þykir líklegt að Ísland gangi í ESB, ef inngöngu fylgir trú á mörkuðum um lægra vaxtastig til lengri tíma.

Upptaka evru tekur tíma

Með samanburði á vaxtastigi og efnahagsástandi í Evrópu og á Íslandi má greina það tvennt sem helst skiptir máli þegar horft er til möguleika Íslands í gjaldmiðlamálum. Annars vegar áhrif á samkeppnishæfni atvinnugreina og hins vegar áhrif á fjármögnunarkostnað og fyrirtækjarekstur almennt. Í efnahagslegu tilliti yrði upptaka evru eitt stærsta málið til beinna áhrifa ESB-aðildar fyrir íslenskt atvinnulíf. Áhrifa myndi gæta með lægra vaxtastigi, minni gengisáhættu gagnvart evrusvæðinu, auknum fyrirsjáanleika í fjármögnun og viðskiptum, og mögulega aukinni samkeppni á fjármálamarkaði. Á móti kæmi að Ísland gæfi eftir sveigjanleika krónunnar, sem ítrekað hefur virkað sem höggdeyfir fyrir efnahagslífið, en á kostnað verðstöðugleika og kaupmáttar.

Peningamál eru ein hlið á teningi efnahagsmála og tryggja ein og sér ekki stöðugleika verðlags, vinnumarkaðar né skuldastöðu hins opinbera. Verðbólga hefur t.a.m. einnig verið há í sumum

evruríkjum. Hún hefur þó ekki reynst eins þrálát og á Íslandi né hefur raunvaxtastig (þ.e. mismunur á stýrivöxtum eða nafnvöxtum lána og verðbólgu) verið nærri eins hátt. Velta má fyrir sér hvort Ísland hefði á síðustu áratugum getað búið við jafn miklar launahækkanir og raun ber vitni með evru sem sinn gjaldmiðil. Afleiðingar hás launastigs yrðu ekki í sama mæli á verðbólgu og nú þegar við búum við krónuna, heldur á atvinnustig.

Evrulönd: Ár frá inngöngu í ESB og ERM II til upptöku evru

Land og inngönguár	ERM II	Upptaka evru	Árafjöldi að upptöku frá inngöngu / ERM II
Belgía, Frakkland, Holland, Ítalía, Lúxemborg, Þýskaland (1958); Írland (1973); Portúgal, Spánn (1986); Austurríki, Finnland (1995)		1999	-
Grikkland (1981)	1999	2001	/ 2
Slóvenía (2004)	2004	2007	3 / 3
Kýpur (2004)	2005	2008	4 / 3
Malta (2004)	2005	2008	4 / 3
Slóvakía (2004)	2005	2009	5 / 4
Eistland (2004)	2004	2011	7 / 7
Lettland (2004)	2005	2014	10 / 9
Litáen (2004)	2004	2015	11 / 11
Króatía (2013)	2020	2023	10 / 3
Búlgaría (2007)	2020	2026	19 / 6

Skýring: Stofnríki evrusvæðisins (11 lönd sem tóku upp evru 1. janúar 1999) tóku þátt í eldra gengissamstarfi (ERM), ekki ERM II, sem tók við 1. janúar 1999 fyrir ríki utan evrusvæðis. Grikkland var fyrsta landið sem fór formlega í gegnum ERM II.

Innganga í gengissamstarf ERM II og að endingu upptaka evru er ekki sjálfkrafa ferli sem fylgir ESB-aðild þótt þess sé krafist af aðildarríkjum að þau stefni að upptöku evrunnar. Króatía, nýjasti meðlimur ESB, gekk þannig í ESB árið 2013, í ERM II 2020 og tók upp evru árið 2023. Búlgaría var enn lengur utan ERM II. Ríkið gekk í ESB 2007, í ERM II árið 2020 og tók upp evru í ársbyrjun 2026. Tímalína evruupptöku er því náttúrulega lengri en aðildarferlið sjálft, enda krefjast Maastricht-skilyrðin tveggja ára veru í gengissamstarfinu án gengisfellinga. Tíminn frá því að ríki gengur í ESB og þar til það tekur þátt í gengissamstarfinu með upptöku evru að endingu hefur verið misjafn, eins og taflan hér að neðan sýnir. Frá inngöngu ríkis í ESB og til upptöku evru hafa liðið allt frá þremur árum (Slóvenía) til nítján (Búlgaría).

3. Pólítískir straumar og EES-samningurinn

EES-samningurinn hefur reynst Íslandi ábatasamur í rúm þrjátíu ár. Með aðgangi að 450 milljónum manna Evrópumarkaði og víðtækri samvinnu við Evrópuríki er ábati Íslands metinn á tugi milljarða króna árlega. En breyttar pólítískar áherslur í álfunni og umrót á alþjóðavettvangi hafa áhrif á framkvæmdina.

3.1 Markmiðin um einföldun regluverks og samþættingu

Samkeppnishæfni hefur á síðastliðnum tveimur árum orðið að lykilhugtaki í allri pólítískri umræðu í Evrópu. Þó að ýmis ólík sjónarmið séu um nákvæma útfærslu þá ríkir almennt sammæli um þá greiningu sem lögð var fram í skýrslu Draghis árið 2024 og nauðsyn þess að bregðast við með einföldun regluverks, skilvirkari framkvæmd og bættum innri markaði. Lítil hagvöxtur, innrás Rússa í Úkraínu 2022 og hátterni Trumps Bandaríkjaforseta gagnvart Evrópu hafa sett *framleiðni, öryggi* og markmið um *strategískt sjálfræði* í forgrunn evrópskrar stjórn málaumræðu, að hluta til á kostnað annarra markmiða á sviði loftslags- og sjálfbærnimála.

Áherslubreytingarnar eru staðfesting á þeim ytri ógnum sem Evrópa stendur frammi fyrir. Þær eru einnig viðurkenning á veikleikum Evrópusambandsins og gangverkum þess. Í skýrslu Draghis er bent á að flókið regluverk og hæg ákvörðunartaka á stjórnsýslustigi dragi úr samkeppnishæfni álfunnar. Fjárfestingarþörfin til að brúa bilið gagnvart Bandaríkjunum og Kína er metin á um 750–800 milljarða evra á ári, eða um 4,5–5% af VLF ESB-ríkja.

Önnur skýrsla sem kom út árið 2024, unnin af Enrico Letta og hans teymi, hefur einnig sett svip sinn á stefnumótun ESB. Í henni er lagt mat á árangurinn af innri markaðinum til dagsins í dag og dregið fram það sem bæta þarf í framkvæmd. Meðal annars er lögð til vikkun á fjórfrelsinu með sérstakri viðbót um frjálsan flutning þekkingar, rannsókna og menntunar.

Ýmis skref hafa verið tekin á vettvangi ESB til að hrinda í framkvæmd tillögum Draghis og Letta. Þó er deilt um raunverulegan árangur og framgang málanna. Stefnumótun og regluverksbreytingar krefjast aðkomu leiðtoga ráðsins, ráðherraráðs, framkvæmdastjórnarinnar og Evrópuþingsins. Í hverju máli takast á ólíkar áherslur framkvæmdastjórnar, aðildarríkjanna og þeirra stjórn málafla sem eiga sæti á Evrópuþinginu. ESB-samstarf hefur jafnan verið útkoma málamiðlana og gildir það nú sem fyrr, þrátt fyrir víðtækt sammæli um að efla þurfi samkeppnishæfni álfunnar.

Sem aðili að Evrópska efnahagssvæðinu fer Ísland ekki varhluta af stefnubreytingum ESB. Íslandi er skylt að taka upp allar þær reglugerðir sem varða framkvæmd innri markaðarins, hvort sem þær eru íþyngjandi eða ívilnandi. Áherslur ESB hafa lengi flokkast undir hið fyrrnefnda, þar sem lögum er beitt til að jafna grundvöll fyrirtækja í Evrópu og vernda rétt neytenda. Í dag eru skref tekin til baka, í von um að leysa úr læðingi efnahagsþrótt og styrkja strategískt sjálfræði.

Einn markaður, ein Evrópa

Í mars 2026 komu leiðtogar ESB-ríkja sér saman um áætlunina „Ein Evrópa, einn markaður“ sem byggir á tillögum Letta og Draghis. Áætlunin er víðtæk og inniheldur markmið sem varða helst einföldun regluverks, samþættari innri markað, aukin alþjóðaviðskipti, sjálfstæða orkuöflun, samkeppnishæfari iðnað, auknar fjárfestingar og nýtingu gervigreindar. Tímasett markmið eru lögð fram fyrir hvert efnisatriði og eiga að nást fyrir árslok 2027.

Hér að neðan eru reifuð nokkur þau helstu mál og markmið sem eru hluti af aðgerðaráætluninni. Mörg markmiða „Einnar Evrópu, eins markaðar“ hafa raunar verið til umfjöllunar og í hefðbundnu ferli til innleiðingar um nokkurt skeið en eru samantekin og tímasett í áætluninni.

A) Bandormarnir

Ein birtingarmynd einföldunar regluverks eru svokallaðir bandormar (e. Omnibus packages), þ.e. lagafrumvörp sem breyta samtímis ólíkum gildandi gerðum. Fyrsti bandormurinn, Omnibus I, var lagður fram í febrúar 2025 og tók gildi rúmu ári síðar. Með samþykkt voru gerðar breytingar á sjálfbærni regluverki og dregið var úr stjórnsýslubyrði fyrirtækja. Ný viðmiðunarmörk fyrir gerð sjálfbærnisráðgjafna og flokkunarreglugerða voru sett og fleiri fyrirtæki en áður eru undanskilin útgáfukvöðum.⁵¹

Fleiri bandormar eru fyrirhugaðir og fara þá í hefðbundið innleiðingarferli hjá framkvæmdastjórn ESB, ráðherraráðinu og Evrópuþinginu. Þar á meðal eru breytingar sem eiga að einfalda regluverk tengt gervigreind, skattlagningu og orkumálum.

B) Iðnaðarhraðall og #MadeInEurope

Á vormánuðum 2026 birti framkvæmdastjórn ESB tillögur sínar um svokallaðan iðnaðarhraðal.⁵² Miklar væntingar eru gerðar til tillögunnar og að boðaðar lagabreytingar bæti hag evrópskra iðnframleiðenda. Með grænum orkuskiptum, sjálfstæðari virðisdeðjum og hraðari framkvæmdaleyfum er stefnt að því að iðnframleiðsla aukist úr 14% af VLF árið 2024 í 20% árið 2035.

Fyrst um sinn nær hraðallinn eingöngu til iðnaðar sem telst strategískt mikilvægur. Undir skilgreininguna falla stál, sement, ál, bifreiðar og hreintæknivörur. Áherslurnar tala beint inn í þann geópólítíska óróleika sem einkennt hefur alþjóðasamskipti á undanförunum árum, þar sem togast á hagsmunir stórvelda, varnaruppbygging og yfirráð yfir fágætum málum. ESB vill verða minna háð þriðju ríkjum, auka sjálfstæði evrópsks iðnaðar og bæta samkeppnisstöðu hans.

⁵¹ Iceland SIF. Omnibus – Nýjustu vendingar. Desember 2025.

⁵² Iðnaðarhraðall er þýðing á Industrial Accelerator Act.

Breytingarnar á nógildandi regluverki varða m.a. opinber útboð, veitingu ríkisaðstoðar og kaup á aðföngum.

Ekki voru öll aðildarríkin á einu máli um framgang iðnaðarhraðalsins og átak þurfti til að sætta sjónarmið. Sérstaklega var deilt um reglur um „evrópska valkosti“ en tillagan gerir ráð fyrir að tiltekið hlutfall af vörukaupum sé frá evrópskum framleiðendum. Svíþjóð, Finnland, Holland og Eystrasaltsríkin lýstu yfir áhyggjum af því að reglurnar myndu auka kostnað og flækjustig með verndaraðgerðum og minni samkeppni. Önnur ríki með Frakka í fararbroddi telja aðgerðirnar nauðsynlegar til að auka nýsköpun, vernda evrópskan iðnað og atvinnulíf og efla þannig sjálfræðið. Í endanlegum tillögum um iðnaðarhraðalinn nær stefnan um evrópska valkosti aðeins til iðnvara í flokki strategískt mikilvægs iðnaðar.

Innleiðing á svo viðamiklum breytingum getur haft áhrif á EES-ríkin þrjú sem standa utan ESB en innan innri markaðarins. Í júní 2025, þegar tillögurnar voru til mótunar, brugðust EES-EFTA ríkin m.a. við með yfirlýsingu um einn anga aðgerðanna sem snýr að opinberum útboðum. Þar var minnt á að hvers kyns aðgerðir sem eiga að takmarka aðgang þriðju ríkja þurfi að tryggja aðgang 30 ríkja EES-svæðisins en ekki eingöngu 27 ríkja ESB.⁵³

Önnur ríki hafa einnig lýst yfir áhyggjum af þeirri auknu verndarstefnu sem fylgt getur Made in Europe. Í apríl varaði Kína ESB við mögulegum viðbragðsaðgerðum ef kínversk fyrirtæki verða fyrir skaða vegna hvers kyns verndarráðstafana.⁵⁴

C) Tíu hræðilegar hindranir og ESB hf.

Samanlagt myndar innri markaður Evrópu annað stærsta hagkerfi heims. Á honum starfa 26 milljónir fyrirtækja á 450 milljóna manna markaði. En hann er fjarri því fullkominn og ýmsar hindranir eru til staðar sem hamla milliríkjavíðskiptum. Framkvæmdastjórn ESB lagði árið 2025 fram markmið sem eiga að rífa niður tíu „hræðilegar“ hindranir á innri markaðinum.⁵⁵ Vísað er til flókans og ósamrýmanlegs regluverks fyrir umbúðir og merkingar, úreltra tolla- og eftirlitsreglna og flækjustigs við stofnun fyrirtækja þvert á landamæri.

Til að bregðast við því síðastnefnda vill framkvæmdastjórnin stofna „28. ríkið“ með vísan til þeirra 27 ríkja sem fyrir eru í sambandinu. Hugmyndin hefur einnig verið kölluð það sem þýða má sem „ESB hf.“⁵⁶ Gangi tillögurnar í gegn eiga einstaklingar að geta stofnað fyrirtæki rafrænt í ríkjum ESB á innan við 48 klukkustundum með viðurkennda starfsemi í öllum löndunum.

⁵³ EFTA. „Buy European“ criteria in public procurement should include all 30 EEA states. Júní 2025.

⁵⁴ Financial Times. China warns EU over proposed ‘Made in Europe’ law. Apríl 2026.

⁵⁵ Framkvæmdastjórn ESB. A simpler Single Market to make companies choose Europe. Maí 2025.

⁵⁶ EU Inc. á ensku.

D) Fjárfestinga- og sparnaðarbandalag ESB

Til að örva fjárfestingu í Evrópu og beina fjármunum í meiri mæli af sparnaðarreikningum einstaklinga og í nýsköpun og mikilvægar atvinnugreinar er nú unnið að stofnun nýs fjárfestinga- og sparnaðarbandalags (e. Savings and investments union). Með lagabreytingum og nýjum skattahvötum vill framkvæmdastjórn ESB bæta fjárfestingarumhverfi sambandsins. Um nauðsyn slíks bandalags er m.a. fjallað í skýrslu Draghis og þá staðreynd að þörf er á 750-800 milljarða evra umframfjárfestingu á ári til 2030 til að bæta samkeppnishæfni Evrópu. Í samanburði við Bandaríkin er innlánasöfnun í Evrópu mikil og Evrópuríki eru eftirbátar þegar kemur að fjárfestingum í sprotafyrirtækjum og nýsköpun.⁵⁷

Stefnan skiptist í fjóra þætti:

1. **Sparnað einstaklinga**, með áherslu á að auka þátttöku einstaklinga á fjármagnsmörkuðum.
2. **Fjárfestingu og fjármögnun**, með áherslu á auknar fjárfestingar í hlutabréfum og ákveðnum mikilvægum eignaflokkum, einföldun skráningar fyrirtækja og auðveldari lántöku.
3. **Samþættingu og stærðarhagkvæmni**, með áherslu á sameiningu fjármálainnviða í aðildarríkjunum
4. **Skilvirkt eftirlit á innri markaði**, með áherslu á að aðildarríki einfaldi eftirlit og einsleitni eftirlits verði aukin með því að færa eftirlit á hendur ESB.⁵⁸

Áætlanir framkvæmdastjórnarinnar áætla að einstakar lagabreytingar sem virkja nýja bandalagið komi til framkvæmda á árunum 2026 og 2027. Breytingarnar varða flestar EES-samninginn, t.d. ákvæði MiFID-reglugerða um fjármálagerninga og viðskipti á fjármálamörkuðum.

3.2 Aðgerðir ESB til verndar eigin iðnaði

Á undanförunum árum hefur mikið verið rætt og ritað um stöðu Evrópu í heiminum, helst í samanburði við Bandaríkin og Kína, og hefur það að hluta verið rakið í þessari skýrslu. Hagvöxtur í ríkjum ESB hefur á þessari öld verið hægur í alþjóðlegum samanburði, Evrópa er háð Bandaríkjunum í öryggismálum og samkeppni frá Kína hefur harðnað verulega, bæði að magni og gæðum. Eins og aðgerðir ESB í dag bera með sér reynir sambandið nú að spyrna við fótum.

Það má gera með tvennum hætti: Auknum viðskiptum eða aukinni vernd. Aðgengi þriðju ríkja að innri markaðinum eykur viðskiptafrelsi í þágu neytenda. Hvers kyns hömlur eða verndaraðgerðir takmarka samkeppni í þágu evrópskra fyrirtækja sem starfa á samkeppnismarkaði. Saga Evrópusambandsins hefur ávallt verið bland beggja: fjölgun

⁵⁷ Hafsteinn Hauksson. Að heimta fé af fjalli. Fjárfestingarreikningar fyrir einstaklinga og virkjun sparnaðar í Evrópu. Nóvember 2025.

⁵⁸ Utanríkisráðuneytið. Brussel-vaktin 21. mars 2025 og 8. maí 2026.

fríverslunarsamninga við þriðju ríki á meðan tollmúrum er viðhaldið. En rót í alþjóðasamskiptum og staða Evrópu í dag hefur opinberað að ESB er reiðubúnara en áður að vernda eigin iðnað á kostnað viðskiptafrelsis.

Í því samhengi eru innri markaðurinn og tollabandalagið helstu styrkleikar ESB sem hægt er að nýta til beggja átta. Í nóvember 2025 beitti framkvæmdastjórnin, með stuðningi meirihluta leiðtoga ráðsins, sérstökum verndaraðgerðum⁵⁹ fyrir kísiljárnframleiðslu í ríkjum ESB. Fordæmalaust er að slíkum verndaraðgerðum sé beitt án undanþágu fyrir EES-EFTA ríkin. Til að draga úr áhrifum ódýrara innflutts járnbendis á verðmyndun lagði framkvæmdastjórn ESB til tollkvóta ef verð innfluttra afurða er undir settu viðmiði.⁶⁰ Áhrif á framleiðendur á Íslandi og í Noregi urðu þannig minni og jafnvel fjárhagslega jákvæð, ólíkt áhrifum á framleiðendur í löndum líkt og Brasilíu og Indlandi.

Aðgerðirnar marka engu að síður tímamót fyrir samskipti EES-EFTA ríkjanna og ESB. Ákvæði í EES-samningnum heimila aðilum, þ.e. EES-ríkjunum og ESB, að grípa til verndaraðgerða fyrir eigin iðnað að uppfylltum skilyrðum. Ákvæðin höfðu ekki verið nýtt áður gegn EES-EFTA ríkjunum en voru í málinu meginröksemdafærsla ESB. Vernd ESB var sett á í kjölfar athugunar á samkeppnisaðstæðum framleiðenda í ESB-ríkjum og reglur Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar kveða á um að aðgerðum sé beitt jafnt gegn öllum þriðju ríkjum. Nærri helmingur innflutts járnbendis í ESB er frá Íslandi og Noregi.

Járnbendismálið má greina í samhengi við þá breyttu viðskiptastefnu sem hefur mótast á síðastliðnum árum. Sjálfræðismarkmið, verndun eigin iðnaðar og mikilvægi strategískra iðnvara reynast bakslag fyrir alþjóðaviðskipti. Því fylgir þrýstingur á EES-samstarfið, sem veitir aðgang að innri markaðinum án þátttöku í tollabandalaginu.

Ákvörðun um sérstaka verndaraðgerðir ESB er tekin að undangengnu ferli og athugun á samkeppnisstöðu fyrirtækja gagnvart innfluttri vöru. Sérstakar ákvarðanir vegna undirboða á ýmsum vörum eru algengar og beinast iðulega gegn innflutningi frá Kína. Sykurmaís, stálhólkar, kerti, áloxíð, hauslausar skrúfur og rafbílar frá tilteknum framleiðendum í Kína hafa þannig mætt sérstökum aðgerðum á síðastliðnu ári til að hamla innflutningi.

Samkvæmt reglum ESB þarf aðeins að berast kvörtun eða beiðni frá einum aðila til að frumathugun sé hafin á samkeppnisaðstæðum á tilteknum markaði. Í aðgerðaráætlun framkvæmdastjórnarinnar frá mars 2025 um evrópska stál- og málmframleiðslu lýsir hún sig reiðubúna til verndarráðstafana fyrir evrópskan áliðnað ef beiðni um frumathugun berst. Slíkar aðgerðir gætu haft áhrif á Ísland og Noreg sem stórir útflytjendur áls til ESB. ESB hefur margsinnis

⁵⁹ Safeguards á ensku. Vísað var í fyrsta sinn til 112. greinar EES-samningsins um vernd eigin iðnaðar við sérstakar aðstæður í fyrsta sinn.

⁶⁰ Framkvæmdastjórn ESB. [Commission imposes definitive safeguard measures on certain ferroalloys](#). Nóvember 2025.

gripið til ráðstafana vegna stáls, en sá er þó munur á stáli og áli að aðildarríkin eru að 90% sjálfum sér næg um framleiðslu stáls en framleiðsla á áli dekkar aðeins tæplega helming eftirspurnarinnar.⁶¹ Í maí 2026 hefur framkvæmdastjórnin ekki tekið ákvarðanir um víðtækari verndaraðgerðir fyrir álinnflutning.

3.3 Áhrif á innleiðingu á Íslandi

Áætlaður ávinningur þeirra tollfríðinda sem EES-samningurinn veitir nam minnst 26,6 milljörðum króna árið 2024, samkvæmt úttekt utanríkisráðuneytisins, Skattsins og EFTA. Ávinningur þeirra tollfríðinda sem rekja má til annarra EFTA-fríverslunarsamninga er metinn á um 6,3 milljarða króna.⁶² Ótalin er annar ávinningur sem fylgir frjálsum fólksflutningum og fjárfestingum, auk skilvirkari nýtingar framleiðslutækja.

En eins og önnur mannanna verk þá er EES-samningurinn ófullkominn. Ýmsir annmarkar og áhættuþættir samningsins hafa lengi legið ljósir fyrir.⁶³ Innbyggðar tafir á upptöku gerða í EES-EFTA ríkjum í gegnum tveggja stöða kerfi EES, tregða löggjafans til að innleiða einstök mál, vanþekking innan stofnana ESB á EES-samningnum og sífellt víðtækari löggjöf ESB, þar sem sum ákvæði varða EES-samninginn en önnur ekki, reyna á samninginn og hafa gert frá upphafi.

Stofnana- og lagaumhverfi ESB hefur einnig tekið miklum breytingum frá gildistöku EES árið 1994 á sama tíma og meginefni EES-samningsins hefur haldist óbreytt. Aðeins hafa verið gerðar tæknilegar breytingar, m.a. vegna stækkunar ESB. Frá þeim tíma hefur ESB tekið miklum breytingum. Maastricht-sáttmálinn 1993, Amsterdam-sáttmálinn 1999, Nice-sáttmálinn 2003 og sá veigamesti, Lissabon-sáttmálinn 2009, hafa breytt stofnanaumhverfi og ákvörðunarferli ESB í átt að enn frekari samþættingu á ýmsum málefnasviðum.

Á Íslandi hefur þetta birst í innleiðingarhalla, þ.e. að Ísland hefur ekki haldið í við innleiðingu EES-tilskipana og gerða. Samkvæmt nýjasta frammistöðumati Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá janúar 2026 eru 108 gerðir sem Ísland hefur ekki innleitt að fullu í landsrétt. Ríflega helmingur er vegna regluverks á sviði fjármálaþjónustu og tæp 17% á sviði samgöngumála. Alls er innleiðingarhallinn 2,2% og ESA rekur 120 samningsbrotamál vegna Íslands, samanborið við 28 í Noregi og níu í Liechtenstein.⁶⁴ Hundruð reglugerða og tilskipana ESB bíða í dag innleiðingar í íslenska löggjöf.⁶⁵

⁶¹ Framkvæmdastjórn ESB. A European Steel and Metals Action Plan. Mars 2025.

⁶² Utanríkisráðuneytið. Tugmilljarða ávinningur atvinnulífs og neytenda af EES-samningnum og fríverslunarsamningum Íslands vegna niðurfellinga tolla. Mars 2025.

⁶³ Um annmarka og framkvæmd EES-samningsins hefur m.a. verið fjallað í skýrslu Evrópnefndar Alþingis árið 2007, skýrslu sérstakar EES-nefndar skipaðrar af Alþingi árið 2019 og af norska fræðimanninum Halvard Haukeland Fredriksen, síðast í skýrslunni The EU's strategic rethink of the Internal Market as a challenge to the European Economic Area frá 2025.

⁶⁴ Eftirlitsstofnun EFTA. Innri markaður: Ísland bæti árangur við innleiðingu tilskipana, en innleiðingarhalli reglugerða nærri tvöfaldast. Janúar 2026.

⁶⁵ RÚV. Aukinn þrýstingur á EES ríkin að innleiða reglugerðir og tilskipanir. Maí 2026.

EES-samningurinn opnar dyr viðskipta með vöru og þjónustu, fjárfestinga og fólksflutninga inn til Evrópu. Samhliða fylgja honum skuldbindingar um upptöku allra tilskipana er varða innri markaðinn til að jafnræði einstaklinga og fyrirtækja sé tryggt milli landanna. Með töfum á upptöku myndast tímabundið ójafnræði milli reglna á Íslandi og í ríkjum ESB sem getur haft áhrif á samkeppnisstöðu Íslands gagnvart fjárfestum og rekstraraðilum. Réttaráhrif ESB-reglna eru bein fyrir aðildarríki sambandsins en taka ekki gildi í EES-EFTA ríkjum fyrr en eftir samþykkt löggjafans.

Áhættan sem fylgir ósamræmi í rekstrarumhverfi á sérstaklega við þegar reglugerðir verða í meiri mæli ívilnandi í stað íþyngjandi. Þær lagabreytingar sem falla undir „Ein Evrópa, ein markaður“ munu flestar koma til innleiðingar á Íslandi enda varða þær innri markaðinn. Áherslubreytingar ESB hafa þegar valdið ójafnræði fyrir Ísland, en sem dæmi felldi fyrsti Omnibus-bandormurinn úr gildi sjálfbærnilöggjöf sem enn er í innleiðingarferli á Íslandi. Almennt bregðast fyrirtæki við breyttu lagaumhverfi með fjárfestingum í gögnum, kerfum, þekkingu og ráðgjöf. Hættan fyrir íslensk fyrirtæki er því sú að slíkar fjárfestingar úreldist strax, enda ívilnandi regluverk þegar komið til framkvæmda í ríkjum ESB og mun verða innleitt á Íslandi.^{66,67} Íslensk fyrirtæki geta þá staðið höllum fæti í samanburði við fyrirtæki í ESB, þar sem einföldun regluverks hefur þegar tekið gildi.

Verndaraðgerðir ESB vegna kísiljárnframleiðslu opinbera einnig takmörkun á viðskiptafrelsi EES-samningsins. EES-EFTA ríkin standa utan tollabandalagsins. Sögulega hefur það ekki reynst stórt vandamál og á pólitíska sviðinu er ekkert sem bendir til að það sé til bóta fyrir ríkin að sambandið milli EES-EFTA ríkja og ríkja ESB stirðni. Samvinna þeirra á milli er víðtæk, viðskiptahagsmunir miklir og pólitískt samtal almennt jákvætt. Á uppgangstímum frjálsra viðskipta, þ.e. frá upphafi 10. áratugarins og til um 2016, reyndi minna á viðskiptasambönd en í dag þegar tollum er í auknum mæli beitt til að vernda iðnað eða ná fram ótengdum, pólitískum markmiðum. Umhverfið reynir óhjákvæmilega á samvinnuna.

Status quo gærdagsins

Framlag hagfræðinganna sem vísað er til í upphafi skýrslunnar, þeirra Adams Smith og Davids Ricardo, til aukinnar velsældar í heiminum verður seint ofmetið. Útlistanir þeirra og hugmyndir á 18. og 19. öld undirbyggja þá stefnu að viðskipti landa á milli feli ekki í sér að ávinningur eins sé tap annars heldur að báðir aðilar hafi hag af viðskiptum.

⁶⁶ Helga Kristín Auðunsdóttir. Minnisblað til utanríkisráðuneytisins vegna einföldunar EES-regluverks. 23. febrúar 2026.

⁶⁷ Félag atvinnurekenda og Íslensk-evróska verslunarráðið (ÍEV). Minnisblað til utanríkisráðuneytisins – Aðgerðaráætlun um einföldun EES-regluverks og afnám gullhúðunar Evrópugerða. 23. febrúar 2026.

Eftir mikið gróskuskeið aukinna alþjóðaviðskipta eiga þau nú undir högg að sækja. Gildistaka EES-samningsins árið 1994, stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) árið 1995, innganga Kína í WTO árið 2001 og aukin alþjóðaviðskipti einkenndu þá „ofur-alþjóðavæðingu“ sem átti sér stað á árunum frá 1992 til 2008. Útflutningur alls sem hlutfall af landsframleiðslu heimsins jókst þá frá um 10% á ári í um 16% fyrir vöruviðskipti.⁶⁸ En áhyggjur af neikvæðum áhrifum alþjóðaviðskipta, áhrif þeirra á innlendan iðnað og sjálfstæða framleiðslu, efasemdir um að ríki heimsins sitji við sama borð, valdaójafnvægi milli stórríkja og stríðsátök hafa hægt á þróuninni. Efasemdir um jákvæð áhrif alþjóðaviðskipta hafa vaxið, eins og sést m.a. á viðskiptastefnu Bandaríkjaforseta. Og þótt Trump tali og hagi sér á óheflaðri máta en aðrir þjóðarleiðtogar, þá gæti sömu áhyggja í Evrópu. Útflutningur Kína og vaxandi viðskiptahalli Evrópu gagnvart Kína er af leiðtogum ESB talinn ósjálfbær.

Árið 2026 einkennast alþjóðaviðskipti af fjölgun tollmúra og verndaraðgerða. Nýir fríverslunarsamningar eru enn undirritaðir en þeir mæta andstöðu víða og í Evrópu eru þeir orðnar pólitískt bitbein. Tollastefna Bandaríkjanna, ýmist gegn einstökum ríkjum eða þeim öllum, riðlar útflutningi og aðfangakeðjum. Liðkun alþjóðaviðskipta er í minni mæli markmið í sjálfu sér og í meiri mæli tól til að ná öðrum, pólitískum markmiðum.

Ísland á mikið undir aðgengi að erlendum mörkuðum, hvort sem er fyrir innfluttar afurðir til neyslu eða útflutning til verðmætasköpunar. Sagan kennir að ástand sem kalla má *status quo*, þ.e. óbreytt, er óraunhæft í alþjóðamálum til lengri tíma. Ísland þarf því sífellt að meta valmöguleika sína og stöðu gildandi samninga. EES-samningurinn hefur reynst Íslandi vel en honum fylgja annmarkar og áskorunum fjölga þegar tollmúrar rísa og regluverk ESB breytist hraðar en áður. Á sama tíma eru undirstöður pólitísku samstarfs EES-EFTA ríkjanna og ESB traustar og ríkin ættu ekki að sjá hag í versnandi samskiptum.

Ein sú spurning sem Íslendingar standa frammi fyrir í dag er hvort aðild að Evrópusambandinu sé Íslandi fyrir bestu. Spurningin er stór, þræðirnir margir og í þjóðaratkvæðagreiðslu svarar hver kjósandi fyrir sig. Að henni lokinni þarf mat á stöðu Íslands að halda áfram, með efnislegum greiningum á valkostum Íslands að teknu tilliti til gildandi samninga og þýðingu nýrra fyrir samkeppnishæfni og velsæld á Íslandi.

⁶⁸ Arvind Subramanian, Martin Kessler og Emanuele Properzi. Trade hyperglobalization is dead. Long live...? Peterson Institute for International Economics. Nóvember 2023.

